

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INFORME AL PARLAMENTO 2012

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA

INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2012

Este texto es una recopilación de cuestiones relativas a la materia de Administraciones públicas y ordenación económica que se desarrollan a lo largo del Informe Anual al Parlamento de 2012. El contenido íntegro de dicho Informe se puede consultar y descargar en nuestra [página Web](#).

Andalucía 2013

ÍNDICE

SECCIÓN SEGUNDA:	5
ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS	5
XI. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA	7
1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	9
2.1. <i>Energía eléctrica</i>	9
2.2. <i>Actividades comerciales y servicios</i>	12
2.3. <i>Ordenación económica: fomento y supervisión</i>	13
2.3.1. Subvenciones.....	13
2.3.2. Entidades financieras y aseguradoras.....	16
2.3.2.1. Relato de las actuaciones desarrolladas en defensa de las personas afectadas por la adquisición de participaciones preferentes.....	19
2.4. <i>Administraciones públicas: Contratación y Expropiación Forzosa</i>	22
2.4.1. Contratación.....	22
2.4.2. Expropiación forzosa.....	23
2.5. <i>Administraciones públicas: Administraciones locales</i>	25
2.5.1. Organización, funcionamiento y régimen de sesiones.....	25
2.5.2. Servicios Locales.....	36
SECCIÓN CUARTA:	41
QUEJAS REMITIDAS Y NO ADMITIDAS	41
I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES	43
II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS	43
TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS	47
I. SECCIÓN PRIMERA: I.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA.....	49
I.4. <i>Conclusiones y propuestas</i>	49
I.4.1. Conclusiones.....	49
I.4.2. Propuestas.....	50
I.4.2.1. Ley de segunda oportunidad.....	50
I.4.2.2. Fondo especial de solidaridad social.....	52
V. <i>ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS</i>	56
2.4. <i>Pago del Impuesto del Incremento sobre el Valor de los Terrenos Urbanos en los supuestos de desahucio</i>	56
XII.- POLÍTICAS DE IGUALDAD Y PARTICIPACIÓN	62
2.8. <i>Participación</i>	62
OFICINA DE INFORMACIÓN	63
3.1. <i>Asuntos tratados en las Consultas</i>	63
5. <i>Derechos de la Ciudadanía, en sus relaciones con la Administración</i>	64

SECCIÓN SEGUNDA:
ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS
QUEJAS

XI. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA.

1. Introducción.

Por cuestiones organizativas, bajo este epígrafe hemos refundido los Capítulos que hasta ahora veníamos titulando como Organización de Administraciones Territoriales (Capítulo XI) y Administraciones Económicas (Capítulo XII), excluyendo las quejas relativas a la supervisión y control de los procedimientos y actuaciones de las Autoridades y Órganos gubernativos (Régimen interior), en las materias de Policía Nacional Adscrita; Policía Local; Emergencias y Protección Civil; Espectáculos Públicos y Juego. Estas últimas materias han quedado encuadradas bajo la denominación de Política Interior en el Capítulo VI.

En consecuencia, en este nuevo Capítulo hemos añadido la reseña o exposición de las quejas tramitadas por la Institución respecto de la supervisión y control externo de los actos o procedimientos de las Administraciones Locales que abarca tanto su organización, funcionamiento y régimen de sesiones; demarcación municipal, fórmulas asociativas locales y entidades locales autónomas; así como los servicios locales.

Igualmente se mantiene la adscripción de un conjunto variado de quejas tramitadas por la Institución, con una cierta dificultad para incluirlas dentro de otros Capítulos temáticos por la diversidad de materias a las que afectan y la posibilidad de reconducir las mismas, en alguna medida, al conjunto de actividades que integrarían, en una acepción amplia, la actividad económica de las Administraciones Públicas y el ejercicio de potestades administrativas.

Concretamente, las materias que se engloban bajo el título de Ordenación Económica son las siguientes: Energía (que incluye energía eléctrica, gas, energías renovables y otras); Industria, Actividades Comerciales y Servicios, y Turismo; Fomento y Supervisión (que se refiere a subvenciones y otras medidas de fomento, entidades financieras y aseguradoras y otras cuestiones relacionadas con el orden económico).

Por su parte, bajo el título de Administraciones públicas se engloba la referencia a Contratos, Bienes, Expropiación Forzosa y Responsabilidad de las Administraciones Públicas, junto con los aspectos arriba citados referidos a las Administraciones locales.

En los apartados siguientes destacaremos aquellas cuestiones que han suscitado especial interés dentro de algunas de estas materias. En particular, en materia de Ordenación Económica nos referiremos a las quejas relacionadas con Energía eléctrica; Actividades Comerciales y Servicios; subvenciones (Fomento) y entidades financieras y aseguradoras (Supervisión). La materia de Administraciones públicas se centrará en Contratos y Expropiación Forzosa y, dentro de Administraciones Locales, se hará referencia al Régimen de organización, funcionamiento y sesiones de sus órganos de gobierno, así como a los Servicios Locales.

Los derechos fundamentales afectos por las materias señaladas, y a cuya supervisión tiende la actividad de esta Institución, son muchos y diversos, aunque se ven particularmente concernidos los incluidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución

Española y los derivados de las obligaciones que el artículo 103 de la Carta Magna atribuye a las Administraciones Públicas en su actuar.

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

Las Administraciones supervisadas en las quejas tramitadas son muy diversas, aunque adquieren especial relevancia las Entidades Locales de Andalucía y, dentro de la Administración Autonómica, la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, por sus competencias en materia energética y de telecomunicaciones, la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, por sus competencias en materia de consumo (aunque antes de la reestructuración de Consejerías derivada del Decreto 3/2012, de 5 de Mayo, correspondían a la Consejería de Salud) y la Consejería de Turismo y Comercio, por lo que atañe al comercio y al ámbito turístico.

Por otro lado, debemos destacar las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas, a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz. Por cuestiones de claridad expositiva estimamos oportuno dar cuenta de las mismas siguiendo el orden de materias de este capítulo:

- Resolución relativa a la ubicación de transformador eléctrico, dirigida a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en el curso de la **queja 11/3912**. Si bien se recibe la respuesta después de la decisión de inclusión en Informe Anual, lo cierto es que esta Institución considera que la misma rechaza las Recomendaciones formuladas sin aportar razonamientos distintos de los que ya habían sido reiteradamente esgrimidos y cuya desvirtuación constituía precisamente el fundamento de la Resolución dictada.

- Resolución relativa al embargo de bienes de una algodonera por incumplimiento por el Instituto de Fomento de Andalucía de una promesa de aval, dirigida a la Consejería de Empleo en el curso de la **queja 11/2472** -de la que se dio expresa cuenta en este mismo capítulo del Informe Anual correspondiente al ejercicio 2011-, que fue rechazada sin que se aportasen argumentos jurídicos que, a juicio de esta Institución, justificasen dicha decisión.

- Resolución relativa al impago de una factura correspondiente a actuación musical, dirigida al Ayuntamiento de Jaén en el curso de la **queja 10/890**, respecto de la que no se recibió respuesta alguna.

- Resolución relativa al impago de facturas a contratista, dirigida al Ayuntamiento de Arcos de la Frontera en el curso de la **queja 10/2542**. La decisión de inclusión en Informe Anual se adopta ante la falta de respuesta a la Recomendación formulada. Sin embargo, con posterioridad se recibe respuesta indicando que la deuda que se mantenía con la empresa había sido liquidada, por lo que cabría considerar su aceptación.

- Resolución relativa al impago de facturas, dirigida al Ayuntamiento de Estepa en el curso de la **queja 11/2134**, respecto de la que no se recibió respuesta.

- Resolución relativa a irregularidades en la contratación de Canal Sur, dirigida a Canal Sur Televisión en el curso de la **queja 12/2656**. Resolución no aceptada.

- Resolución relativa a la falta de respuesta a solicitud de deslinde de la Sierra de Lúcar, dirigida al Ayuntamiento de Lúcar en el curso de la **queja 11/598**, respecto de la que no se recibió contestación.

- Resolución relativa a la falta de respuesta a escrito de reclamación por daños, dirigida al Ayuntamiento de Castilleja de la Cuesta en el curso de la **queja 11/1639**, que no obtuvo ningún pronunciamiento por parte de la Administración interpelada.

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

- **Queja 12/196** dirigida al Fiscal Superior de Andalucía, relativa a las practicas abusivas de empresas de cobro de morosos.

- **Queja 12/1727** dirigida a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento y Vivienda, relativa a los retrasos en los pagos de justiprecios por falta de disponibilidad presupuestaria de la Dirección General de Carreteras.

- **Queja 12/2535** dirigida al Fiscal Superior de Andalucía y a la Secretaría General de Consumo (Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales), relativa a la problemática existente con las participaciones preferentes.

- **Queja 12/4998** dirigida a Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en Cádiz y a la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio en Cádiz, relativa a la instalación de un transformador eléctrico con cargo a la Administración.

- **Queja 12/6273** dirigida a los grupos políticos del Parlamento de Andalucía en relación con una posible iniciativa normativa sobre comercio ambulante trasladada por la Asociación de Comercio Ambulante.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2. 1. Energía eléctrica.

Como venimos exponiendo en este apartado a lo largo de ejercicios anteriores, la mayoría de las cuestiones planteadas en las quejas sobre esta materia se refieren a conflictos entre clientes y empresas comercializadoras o distribuidoras que, al ser personas jurídicas privadas, se encuentran fuera de nuestra esfera de competencias supervisoras.

No obstante, procuramos realizar una labor mediadora ante la correspondiente compañía trasladándoles la denuncia recibida e interesando su atención y resolución. Hemos de indicar que, en el caso de la compañía Endesa, esta labor de mediación se produce en el marco del convenio de colaboración suscrito en Julio de 2012 y que ha supuesto una notable mejora en la atención de la respuesta a las reclamaciones remitidas.

En aquellos casos en que de las denuncias recibidas se deduce un posible incumplimiento de la prestación del servicio, cuya vigilancia y control corresponde a la Administración Autonómica, se aconseja la presentación de reclamación ante la correspondiente Delegación Territorial de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, o bien se procede a tramitar la oportuna queja ante la misma si ya se hubieran iniciado actuaciones por su parte y se apreciase una demora en la respuesta administrativa.

Un asunto que ha sido objeto de una actuación de oficio por parte de esta Institución se refería a la instalación de un transformador eléctrico durante las obras de reparación y mejora desarrolladas en una barriada de viviendas de promoción pública en régimen de alquiler (**queja 12/4998**).

En el curso de la tramitación de una queja individual relativa a la ubicación del centro de transformación (**queja 12/734**) pudimos conocer que Endesa había exigido su instalación dentro del proyecto de sustitución del grapeado en fachada de las instalaciones de electricidad por su soterramiento. A pesar de entender que la normativa de aplicación no exigiría tal instalación, la entonces Delegación Provincial de Vivienda y Ordenación del Territorio en Cádiz habría llegado a un acuerdo con Endesa para costear la ejecución de un transformador, de los tres exigidos para el soterramiento de las líneas, con objeto de evitar la paralización de las obras.

Entendíamos que la decisiones adoptadas implicaron un mayor coste de la obra sostenida con fondos públicos, además de las consecuencias que para la promotora de la queja individual antes citada ello habría de suponer por la colocación del transformador muy cercano a su vivienda.

Consultada la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en Cádiz sobre la obligatoriedad de dicha instalación, se nos indicó que el peticionario de la autorización administrativa y aprobación de proyecto era la propia Endesa, por lo que no podía discernir sobre tal calificación al poderse considerar como inversiones de la compañía distribuidora en respuesta a la extensión natural de la red de distribución.

Por su parte, la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio en Cádiz defendió que el acuerdo alcanzado con Endesa atendió a principios de interés público, dado el beneficio generado tanto por la posibilidad de regularizar la potencia de todas las viviendas de la barriada como por la posibilidad de contar con la infraestructura eléctrica precisa para futuros crecimientos urbanos anexos. Estos factores se habrían tenido en cuenta, por lo que consideraba que el coste de la inversión realizada y sostenida con fondos públicos estaba totalmente justificado.

Al hilo de las exigencias de las compañías distribuidoras para la atención de suministros, hemos de recordar que el año pasado concluíamos la exposición de este apartado dando cuenta de la actuación de oficio desarrollada ante la Dirección General de Industria, Energía y Minas en relación con los supuestos de abuso de posición dominante de Endesa que pudimos conocer a través de distintas quejas (**queja 11/3378**).

El asunto se refería al pago de la ejecución de instalaciones de extensión de red ante peticiones de nuevo suministro en suelo urbano, en lugar de los correspondientes derechos, y estaba relacionado con las dudas suscitadas en torno a las características que

debía reunir dicho suelo para que el coste de la ejecución fuese asumido por la empresa distribuidora.

A la vista de la información recabada de la Administración interpelada y con objeto de proteger a quienes se veían obligados a acudir a un proceso judicial para la devolución de los importes satisfechos por exigencias de Endesa, se formuló **Sugerencia** con objeto de que se elaborasen unas instrucciones clarificadoras que determinasen las obligaciones correspondientes a cada parte. Asimismo se dictó **Recomendación** para que se llevase a cabo una labor inspectora sobre la aplicación de la normativa relativa a solicitudes de extensión de instalaciones eléctricas en suelo urbano y, en caso de detectarse supuestos de aplicación indebida, se exigiese a la compañía distribuidora la devolución de las cantidades indebidamente percibidas.

Al cierre de nuestro último informe todavía no habíamos obtenido un pronunciamiento de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, llegando la repuesta en el mes de Marzo.

Respecto a la **Sugerencia** trasladada se nos informó de su falta de necesidad, ya que se había producido una reforma normativa que afectaba al Real Decreto 222/2008, de 15 de Febrero, por el que se establece el régimen retributivo de la actividad de energía eléctrica. De esta forma, la nueva redacción del precepto por el que se regula el régimen aplicable a los supuestos de extensión de redes resultaba más amplia y rigurosa, remitiéndose, además, a los Procedimientos Operativos de Distribución a aprobar por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Sin perjuicio de ello, se nos trasladó la aceptación expresa de las **Recomendaciones** formuladas, habiéndose ordenado una campaña de inspecciones específicas por parte de las Delegaciones Provinciales a través de las que se requeriría a las empresas distribuidoras la documentación empleada para practicar sus liquidaciones. Asimismo, si del resultado de las labores inspectoras se detectase una aplicación indebida de la normativa se procedería en el sentido recomendado sobre los importes liquidados.

Concluía el escrito informativo de la Administración dándonos traslado de la iniciativa emprendida por la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) en relación con los hechos objeto de queja.

Recientemente, a través de una noticia publicada en la web de la propia CNC, teníamos conocimiento de que había iniciado un expediente sancionador contra Endesa Distribución Eléctrica por posibles prácticas restrictivas de la competencia relacionadas con los hechos puestos de manifiesto en la queja de oficio tramitada y que podrían constituir una infracción del artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia. Todo ello sin prejuzgar el resultado final de la investigación a cargo de la Dirección de Investigación de la CNC.

Según el propio comunicado, las conductas analizadas tenían su origen, entre otros, en los informes elaborados por esta Institución y la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía, por lo que nos congratulamos de que la actuación de esta Institución haya dado un paso más en la defensa de las personas que se encuentran en posición de desventaja frente a Endesa en situaciones como las descritas.

2. 2. Actividades comerciales y servicios.

La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz viene tramitando sobre la materia de venta ambulante la **queja 12/6273**, la cual iniciábamos tras recibir comunicación de representantes de una Asociación de Comercio Ambulante, en la que nos exponían lo que consideran y califican como difícil situación del sector en Andalucía.

De un lado, manifestaban su disconformidad con las actuaciones que vienen realizando los Ayuntamientos andaluces que entienden redundan en perjuicio del sector de la venta ambulante. Entre las decisiones que motivan su discrepancia señalaban las siguientes:

- Utilización de la potestad de ordenanza para regular restrictivamente el sector.
- Fijación de tasas excesivamente gravosas.
- Falta de constitución de las Comisiones Municipales de Comercio Ambulante.

Por otro lado, consideraban que, en las actuales circunstancias de crisis económica, el límite temporal de cuatro años establecido para la caducidad de las autorizaciones en la normativa andaluza actualmente vigente, resulta manifiestamente insuficiente ante lo elevado de los gastos de inversión y costes que deben abordar para iniciar la actividad y concurrir a los mercadillos.

Entendían que dicho problema no queda en absoluto solventado con la posible prórroga de tal plazo por la Entidad Local, ya que deja al sector al albur de las decisiones que pueda adoptar cada Ayuntamiento.

En este sentido, interpretaban que las modificaciones normativas producidas para la adaptación de la Ley de Comercio Ambulante a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de Diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, y la aprobación del Texto Refundido de la Ley del Comercio Ambulante, mediante el Decreto Legislativo 2/2012, de 10 de Marzo, habían contribuido a acrecentar la problemática situación económica de los comerciantes ambulantes.

Los promotores de la queja consideraban necesaria la exclusión del subsector de comercio ambulante del ámbito objetivo de aplicación de la Directiva de Servicios citada y, además, proponían que se adoptase una iniciativa normativa para la inclusión de un nuevo régimen jurídico en cuanto a la duración de la autorización.

A estos efectos, consideraban que sería oportuno establecer un plazo de duración de la autorización de 15 años, prorrogables por otros 15, citando como ejemplo de tal regulación la aprobada por la Comunidad Autónoma de Madrid mediante la Ley 8/2009, de 21 de Diciembre, de medidas liberalizadoras y de apoyo a la empresa madrileña.

Igualmente consideraban pertinente la inclusión en una posible modificación de la Ley autonómica de Comercio Ambulante en Andalucía de las siguientes cuestiones:

- carácter obligatorio de las Comisiones Municipales de Comercio Ambulante,

- establecimiento de unos límites máximos en los importes de las tasas y en el número de puestos por mercadillo,
- creación por la Administración Autonómica de un organismo de apoyo, asistencia y, asesoramiento, en materia de regulación, e interpretación normativa de aplicación al sector.

A juicio de esta Institución, las propuestas y peticiones que formulaban los representantes de la Asociación de Comercio Ambulante, encuentran fundamentación en el marco de lo establecido respecto al derecho de petición en el Art. 29.1 de la Constitución. Asimismo, engarzan directamente con la obligación establecida por la Carta Magna respecto de los poderes públicos en orden a la protección y garantía de los derechos de consumidores y usuarios.

De otro lado, la cuestión planteada afecta a la regulación y autorización en el ámbito del comercio interior (Art. 51 de la Constitución), constituyendo un título competencial en exclusiva de la Comunidad Autónoma, en virtud de lo establecido respecto de la actividad económica en el Art. 58.1.1, del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que entre otras cuestiones asigna a la Comunidad Autónoma de Andalucía: la ordenación administrativa de la actividad comercial, incluidos las ferias y mercados interiores; el desarrollo de las condiciones y la especificación de los requisitos administrativos necesarios para ejercer la actividad comercial; la regulación administrativa de todas las modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial; la adopción de medidas de policía administrativa con relación a la disciplina de mercado, y la ordenación administrativa del comercio interior; etc.

Considerando lo anterior y dado que la petición cursada se concreta en una propuesta de modificación de la vigente regulación del comercio ambulante en Andalucía, este Comisionado del Parlamento ha considerado oportuno dirigir escrito a los Grupos Políticos de la Cámara Andaluza dándoles traslado de la petición formulada por los interesados instando una modificación de la legislación vigente en materia de comercio ambulante en Andalucía, por si tienen a bien tomarla en consideración y adoptar medidas de iniciativa normativa al respecto.

2. 3. Ordenación económica: fomento y supervisión.

2. 3. 1. Subvenciones.

Dentro de este epígrafe nos parece oportuno destacar la reiteración de quejas relacionadas con la convocatoria de subvenciones correspondientes a programas a cargo del Instituto Andaluz de la Mujer (IAM).

Hasta cuatro quejas se han llegado a formular, por diversos motivos, con ocasión de la exigencia de reintegro de subvenciones concedidas en la convocatoria de ayudas a mujeres y empresas de mujeres para Fomento y Mejora empresarial. Otras dos afectaban a la convocatoria de subvenciones a mujeres para la creación, consolidación y mejora de PYMES en Andalucía.

De modo resumido, las cuestiones puestas de manifiesto en las quejas se referían, por un lado, a la exigencia de nuevas formalidades que anteriormente no habrían

sido exigidas respecto de la justificación de la subvención otorgada; por otro lado, la exigencia de reintegro fuera de los plazos habilitados a la Administración y; por último, la incongruencia de la exigencia de reintegro motivado en la falta de requisitos para el otorgamiento de la subvención.

En los casos referidos a las formalidades de la justificación, por ejemplo en la **queja 12/718**, la interesada hacía mención a la superación de determinados controles posteriores a la justificación en el año 2009 a cargo del Servicio de Formación y Empleo del IAM. Sin embargo, mucho tiempo después, a partir de las observaciones del Técnico verificador de la Dirección General de Fondos Europeos y Planificación (Consejería de Economía, Innovación y Ciencia), se habría iniciado expediente de reintegro ante la falta de justificación *“en tiempo y forma”*.

Lo asombroso era que, en este caso, habría transcurrido más de un año desde que la interesada aportara la justificación requerida (Diciembre de 2009) hasta su remisión al Técnico verificador (Abril de 2011), motivando el inicio de expediente de reintegro en Noviembre de 2011 una vez informada la documentación por aquél.

Según la información facilitada por la Administración, el retraso en la comprobación de la justificación de las subvenciones estuvo motivado en la acumulación de trabajo a cargo del Técnico verificador, incorporado a la Oficina de Fondos Europeos a mediados de 2009. Añadía el informe recibido que *“Esta incorporación supuso, a su vez, criterios más estrictos a la hora de la justificación como elegible del gasto subvencionado”*.

Hemos de hacer notar que estas mayores exigencias podrían estar amparadas en una regulación incluso posterior a la fecha de la convocatoria de ayudas y que ni siquiera la Administración otorgante la tuvo en cuenta en su labor de control de las justificaciones aportadas (instrucciones de gestión procedentes de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la propia Dirección General de Fondos Europeos y Planificación). Este dato aún precisa de investigación por parte de esta Institución.

En el caso de la **queja 12/2132** se reclamaba la improcedencia del ejercicio de la acción de reintegro por haber transcurrido el plazo de cuatro años establecido legalmente, a contar desde el momento en que venció el plazo en que debió presentarse la justificación (artículo 39 de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones). Según manifestaba la promotora de queja, el plazo de justificación era de seis meses a partir del pago de la subvención y dicha justificación se habría efectuado con fecha 17 de Septiembre de 2004.

Aunque la Administración había iniciado un expediente de reintegro por falta de justificación de la totalidad de la inversión en Julio de 2005, no se habría dictado la oportuna resolución, por lo que, en Noviembre de 2010 se iniciaba nuevo procedimiento.

Alegaba la Directora del Instituto Andaluz de la Mujer -a la que se solicitó informe- que, de acuerdo con el mismo precepto antes citado, cuando las bases reguladoras de la subvención establecen condiciones u obligaciones que deben ser cumplidas o mantenidas por parte del beneficiario durante un período determinado de tiempo, el plazo de prescripción se computa desde el momento en que vence dicho plazo. Dado que se había establecido un plazo mínimo de cinco años para mantener las inversiones a realizar, y la concesión de la subvención se produjo con fecha 24 de

Noviembre de 2003, no se produciría la prescripción para solicitar el reintegro hasta Noviembre de 2012.

En consecuencia, se había desestimado el recurso presentado por la interesada frente a la resolución de reintegro y se remitió el expediente a la vía ejecutiva, momento en el que acudía a esta Institución la interesada.

Desde esta Institución, sin embargo, se entiende que este criterio para el cómputo del plazo de prescripción sería procedente para los supuestos en que el reintegro proceda por incumplimiento de los fines o la no adopción del comportamiento que fundamentara la concesión de la subvención, o bien ante el incumplimiento de las obligaciones impuestas con ocasión del otorgamiento (en concreto para esta convocatoria de ayudas, el mantenimiento de las inversiones al menos cinco años). Por el contrario, si nos encontramos ante un supuesto de incumplimiento de la obligación de justificación o de justificación insuficiente, el plazo que debiera tenerse en cuenta para solicitar el reintegro sería el de cuatro años a contar desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación.

Los casos más graves a nuestro juicio son aquellos en los que se exige el reintegro de la subvención por falta de los requisitos exigidos en la convocatoria. Estos fueron denunciados en la **queja 12/2839** y la **queja 12/6320**, referidas a la convocatoria de ayudas a mujeres y empresas de mujeres para Fomento y Mejora empresarial 2009.

En ambas quejas se denunciaba que el Instituto Andaluz de la Mujer había tramitado expediente de reintegro por incumplir el criterio de encontrarse inscritas como demandantes de empleo de forma ininterrumpida en los seis meses anteriores y/o en proceso de inserción. Hay que añadir que las interesadas manifestaban su total desconocimiento de la circunstancia ahora alegada, señalando que en todo caso actuaron asesoradas por el correspondiente agente público (ALPE o CADE) y que aportaron la documentación que se les requirió. Al parecer se habría producido cierta confusión respecto a la forma en que debía entenderse dicho requisito.

Según la información facilitada por el IAM en la **queja 12/2839**, la interesada no había acreditado durante la tramitación del expediente de reintegro ambos criterios de valoración, por lo que no habría obtenido los 45 puntos mínimos para ser beneficiaria de la subvención y, de ahí, la procedencia del reintegro total por incumplimiento de los criterios de valoración. Lo que no explicaba el informe era el motivo por el que no se habría requerido esta acreditación, o no se habría comprobado de oficio por la Administración, durante el procedimiento de otorgamiento de las ayudas.

Hemos de hacer notar que, en todos los casos que se nos han trasladado, las interesadas manifestaban su asombro ante los requerimientos recibidos de la Administración por entender que no habían hecho sino seguir los pasos que se les habrían indicado y que se trataba de una subvención que ya fue justificada en su día y que había sido destinada a su fin, encontrándose en el ejercicio de la actividad para la que fue concedida.

La situación se agravaba ante la actual situación de crisis económica que había hecho mella en sus negocios, los cuales en muchos casos generarían más gastos que ingresos, además de tener que atender con carácter prioritario a sus obligaciones familiares. En estas circunstancias, el requerimiento de una importante suma de dinero, a la que debía

añadirse los intereses generados desde la fecha del pago de la subvención, motivaban que algunas incluso tuviesen que plantearse abandonar los respectivos negocios.

Por otra parte, ni siquiera se les ofrecían facilidades para efectuar el pago de las cantidades reclamadas en el expediente de reintegro. Así, se daba el caso en la **queja 12/6320** en la que la interesada reclamaba que no se le hubiese aceptado su solicitud de fraccionamiento por no ajustarse a los importes mínimos establecidos en la Instrucción 1/2012 de la Directora del IAM, en la que se determinan las condiciones para la concesión de fraccionamientos de reintegro de subvenciones.

La posición de esta Institución respecto a los hechos descritos parte de la necesaria observancia de la legalidad vigente y el debido destino de las ayudas públicas a los fines para los que fueron concedidos. Sin embargo, en los casos que hemos podido conocer nos parece que el rigor en la aplicación de las normas se ha producido con posterioridad al momento en que debió ejercerse, trasladando a las personas afectadas las consecuencias de una falta de diligencia administrativa. Más graves nos parecen los casos en que se traslada a las afectadas el deber de diligencia que no tuvo la Administración cuando debió comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria. En estos supuestos, además, ello ha podido suponer que algunas personas a las que se habría denegado la ayuda por contar con puntuación inferior la podrían haber obtenido de haberse realizado el debido control administrativo.

Respecto a estos hechos, nos parece en primer lugar desacertada la tardanza en la comprobación de las cuentas justificativas aportadas por las interesadas. Asimismo, estimamos que se ha sostenido una interpretación de las normas sobre prescripción del ejercicio de la acción de reintegro para favorecer el cobro de unas cantidades cuando ya la Administración no estaba facultada para ello, debiendo asumir las consecuencias de su torpe actuación. Finalmente, consideramos improcedente acudir al procedimiento de reintegro en los casos en que ni siquiera debió otorgarse la subvención porque las interesadas no reunían los requisitos o porque de no haberse tenido en cuenta no habrían obtenido puntuación suficiente para obtener el beneficio de la subvención. Para estos supuestos entendemos que la vía más adecuada sería recurrir a la revisión de oficio del acto de otorgamiento de la ayuda, por incurrir en los supuestos de nulidad del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: «Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición».

Todas estas circunstancias nos han hecho plantearnos la necesidad de iniciar una investigación de oficio sobre las circunstancias relacionadas con el otorgamiento de estas subvenciones, tanto para identificar el número de expedientes que podrían estar afectados -que se traducen en personas a las que se ha exigido el reintegro de la ayuda concedida-, como para determinar las posibles causas que hayan podido dar lugar a los hechos ocurridos y proponer soluciones a las mismas.

2. 3. 2. Entidades financieras y aseguradoras.

Cada vez son más habituales las quejas relativas a la actuación de entidades financieras y de crédito, suponemos que de forma correlativa a los efectos de la crisis económica, dado que ponen de manifiesto problemas que pueden venir referidos a gestiones bancarias con las que manifiestan su desacuerdo (**queja 12/1529, queja 12/2655**

o **queja 12/2885**), cobro de comisiones (**queja 12/735, queja 12/3822, queja 12/5939**), o adquisición de un producto de riesgo (**queja 12/4413, queja 12/4520, queja 12/4736, queja 12/4755 y queja 12/6257**), por citar algunos ejemplos.

Algunas de las cuestiones planteadas en las quejas recibidas también se referían a la actuación de entidades aseguradoras; de modo particular destacar las que denunciaban la falta de cobertura de las contingencias aseguradas (por ejemplo desempleo o muerte) en pólizas vinculadas a la concertación de préstamos hipotecarios. En estos casos suele derivarse una situación de dificultad para atender la cuota hipotecaria e, incluso, el riesgo de pérdida de la vivienda.

La mayor parte de estas quejas no se admiten a trámite por tratarse de cuestiones jurídico privadas, esto es, tienen que ver con problemas relacionados con entidades financieras cuya supervisión no corresponde a esta Institución. En cualquier caso, se facilita información sobre las vías de reclamación en el ámbito de los servicios financieros y se orienta sobre los pasos a seguir para la defensa de sus respectivos derechos e intereses.

No obstante, cada vez son más las personas y familias que acuden al Defensor del Pueblo Andaluz manifestando su imposibilidad de atender las cuotas hipotecarias o advirtiendo del riesgo inminente de pérdida de su vivienda al haberse incluso señalado fecha para la subasta judicial. Esta situación se ha venido repitiendo con el paso de estos últimos años y en el 2012 ha experimentado un crecimiento exponencial, poniendo de manifiesto la realidad del problema de los desahucios de viviendas a cargo de las entidades financieras.

Desde esta Institución se orienta a quienes presumiblemente reúnen los requisitos exigidos a que presenten ante su entidad financiera solicitud planteando la aplicación del Código de Buenas Prácticas recogido en el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de Marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

Sin perjuicio de ello, dada la posibilidad de aplicación potestativa por las entidades financieras de las previsiones contenidas en dicha norma, desde esta Institución se ha ofrecido su labor mediadora con objeto de contribuir a mejorar la disposición de las entidades acreedoras ante las circunstancias personales y económicas que nos trasladaban las personas afectadas o, incluso, solicitando la posibilidad de mantener el uso de la vivienda a cambio de un alquiler social, en los casos que ya se había producido la pérdida de la misma.

En ocasiones esta labor conseguía mejorar la negociación para la búsqueda de soluciones al pago de las deudas o mediante la dación en pago de la vivienda con efectos liberatorios (**queja 11/3425, queja 11/4887, queja 12/4431, queja 12/5327, queja 12/6022**). En otros, sin embargo, o bien no se recibía respuesta alguna (**queja 12/2916, queja 12/3473, queja 12/3614, queja 12/3693, queja 12/4383**) o bien la parte promotora de queja nos indicaba que no se había podido llegar a acuerdo alguno que resulte acorde con las circunstancias económicas familiares (**queja 12/2527, queja 12/3076, queja 12/4732**).

Debemos reseñar que algunas entidades, como BBVA y Caixabank, han ofrecido su colaboración para estudiar los casos que se les traslade. Fruto de este ofrecimiento hemos de reconocer que se han dado algunas soluciones satisfactorias, con la

búsqueda de soluciones adecuadas, aunque también haya habido casos en que hemos de lamentar no se han obtenido los mismos resultados.

Por otra parte, desde que se creasen en el mes de Octubre de 2012 las oficinas de atención y asesoramiento en defensa de la vivienda, dentro de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Fomento y Vivienda, es práctica habitual recomendar que acudan a las mismas en relación con las posibilidades de negociación ante la respectiva entidad financiera. En ocasiones, la labor de esta Institución se desarrolla de forma coordinada con la de estas oficinas, apoyando las negociaciones realizadas con objeto de obtener los mejores resultados posibles.

Otra situación que se repite, y a la que ya hacíamos referencia en el Informe Anual correspondiente al año 2011, es la agravación de las circunstancias relacionadas con las empresas de cobros de morosos. Quizás por la mayor competencia entre estas empresas o por las mayores dificultades para el cobro derivadas de la dureza de la crisis económica, lo cierto es que de las quejas recibidas se aprecia que se han recrudecido sus prácticas de cobro (reiteración de llamadas telefónicas, amenazas e insultos, comunicación a terceros...). Prácticas que alcanzan límites que pudieran considerarse delictivos, incluyendo la información de la situación morosa a los vecinos o a los hijos menores de edad con crudas advertencias a los mismos de las consecuencias que ello acarrearía.

Ello nos llevó a la determinación de tramitar una queja de oficio (**queja 12/196**), a través de la cual dimos cuenta al Fiscal Superior de Andalucía de estas prácticas abusivas de empresas de cobro de morosos. De modo particular, le pusimos de manifiesto la escasa efectividad de las denuncias presentadas por quienes promovían las quejas, ante la dificultad probatoria que presentan estos casos, siendo frecuente que sus denuncias quedasen archivadas sin que las prácticas intimidatorias cesaran. Del mismo modo, que la intervención de la Agencia de Protección de Datos resultaba de escasa eficacia, puesto que su intervención sancionadora exigiría demostrar previamente que se había producido la puesta a disposición de terceros de los datos de carácter personal que han sido cedidos legítimamente a las empresas de cobros de morosos. Algo que igualmente presentaba grandes dificultades probatorias.

Desde la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se nos dio traslado del Decreto de 30 de Enero de 2012, dictado en las Diligencias de Investigación penal 1/12. A través de este Decreto se declaraba la falta de competencia de dicha Fiscalía para conocer de estos asuntos, remitiéndose a las correspondientes Fiscalías Provinciales para investigar cualquier denuncia que se les interpusiese en relación con los hechos descritos por si pudiesen constituir delitos de amenazas, coacciones o, incluso, lesiones.

En consecuencia con el Decreto, aconsejamos a quienes se dirigen a esta Institución ante el acoso de las empresas de cobro de morosos que formulen la oportuna denuncia ante la Fiscalía Provincial detallando los hechos acontecidos y aportando los elementos de prueba de que dispongan, a fin de que se instruyan las correspondientes averiguaciones.

Finalmente, en la exposición de este apartado dedicado a las entidades financieras nos parece oportuno dedicar un epígrafe específico al asunto que más interés ha despertado durante el año 2012 y en el que la Institución ha volcado todos sus

esfuerzos, dado el número de quejas recibidas y el alcance de los hechos denunciados, relacionados con las participaciones preferentes.

2. 3. 2. 1. Relato de las actuaciones desarrolladas en defensa de las personas afectadas por la adquisición de participaciones preferentes.

Desde principios del año 2012 esta Institución ha venido recibiendo numerosas quejas de personas denunciando el abuso cometido por sus respectivas entidades financieras en la comercialización de este producto y los perjuicios que dicha práctica les había ocasionado.

A la vista de lo expuesto en las quejas recibidas, considerábamos que resultaba acreditado que las entidades de crédito habrían ofertado a sus clientes como producto bancario (depósito a plazo) algo que finalmente ha resultado ser un producto de inversión complejo, de carácter perpetuo y no recomendado para clientes minoristas con escasos conocimientos financieros. La información facilitada a quienes adquirieron estos productos parecía haber sido manifiestamente insuficiente, cuando no claramente engañosa, existiendo serias dudas acerca del cumplimiento por las entidades financieras de la normativa de transparencia y protección de la clientela, o del respeto de las buenas prácticas y usos financieros.

Ante esta situación, y tomando en consideración el elevado número de andaluces y andaluzas que se habrían visto afectados por estas prácticas, especialmente personas de la tercera edad, esta Institución ha desarrollado diversas actuaciones con el fin de ofrecer amparo y protección a las personas afectadas y, en la medida de sus posibilidades, contribuir a salvaguardar los derechos de todas aquellas personas que se encuentran imposibilitadas de acceder a sus ahorros y en peligro de perderlos o verlos devaluados.

Ante la imposibilidad de intervenir directamente ante las entidades financieras y de crédito, por ser entidades jurídico privadas no sujetas a supervisión por parte de esta Institución a la que únicamente corresponde supervisar la actividad de las Administraciones Públicas de Andalucía, las actuaciones de esta Defensoría se han desarrollado de la siguiente manera:

A.- Actuaciones ante la Oficina del Defensor del Pueblo Estatal.

Dado que ese Comisionado de las Cortes Generales tiene encomendada la supervisión de los órganos de la Administración Pública Estatal, tras la recepción de los primeros escritos de denuncia se remitió un escrito, con fecha 7 de Enero de 2012, en la que le exponíamos la situación creada y sometíamos a su consideración la posibilidad de realizar alguna actuación ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), organismo al que corresponde la supervisión e inspección de los mercados de valores españoles y de la actividad de cuantos intervienen en los mismos.

Como respuesta a esta comunicación, la referida Institución del Defensor del Pueblo Estatal nos informó que había iniciado una investigación de oficio ante la CNMV al objeto de conocer el número de reclamaciones presentadas y la solución dada a las mismas. Asimismo, habría interesado información respecto a las medidas previstas a fin de

evitar que se siga produciendo este problema, dadas las consecuencias económicas negativas para los clientes.

A partir de la información recabada finalmente de la CNMV, la Defensoría Estatal dirigía una serie de **Recomendaciones** a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, de las que se nos daba traslado con fecha 22 de Octubre de 2012. Dichas Recomendaciones se concretaban en:

“1º Que se promuevan actuaciones eficaces de información dirigidas a los usuarios financieros para que, antes de formalizar cualquier contrato de productos de inversión, tengan conocimiento pleno de qué producto se está contratando, del riesgo de la inversión y si están cubiertos por alguno de los fondos de garantía.”

Proponía al efecto actuaciones concretas como un código de colores similar al de los semáforos, así como unir al contrato de inversión el estudio del perfil del inversor y la adecuación del instrumento financiero.

“2º Que se reitere a las entidades bancarias la conveniencia y buena práctica de llegar a acuerdos con los inversores de estos productos para evitar la necesidad de acudir a procedimientos judiciales.”

A este respecto, desde esta Institución se ha informado puntualmente a la Oficina del Defensor del Pueblo Estatal acerca de todas las quejas y denuncias recibidas por este asunto, por si esa Institución considerase necesario ponerse en contacto con las personas afectadas.

B.- Actuaciones ante la Dirección General de Consumo de la Junta de Andalucía (actualmente Secretaría General de Consumo, adscrita a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales).

Este organismo tiene encomendada la defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por ello, con fecha 18 de Mayo de 2012, desde esta Institución se le dirigió escrito solicitando información sobre las reclamaciones que se hubieran presentado ante las oficinas de consumo en relación con las participaciones preferentes y sobre las actuaciones que se vinieran realizando desde la Administración en relación con dichas reclamaciones.

A la vista de la respuesta de la Secretaría General de Consumo, esta Institución consideró oportuno dirigir formalmente una **Recomendación** a dicho organismo, de fecha 20 de Julio de 2012, con el fin de instarle a adoptar medidas efectivas para amparar los derechos e intereses de las personas consumidoras afectadas.

En concreto, se requería a dicho organismo para que exigiera a las entidades financieras que hubieran comercializado participaciones preferentes a clientes minoristas en el territorio andaluz la acreditación de que habían puesto en su conocimiento las circunstancias relativas a la modificación del valor de su inversión.

Asimismo, se pedía que se iniciara procedimiento sancionador frente a dichas entidades financieras por la comercialización de participaciones preferentes con infracción de las normas que garantizan los derechos e intereses de las personas consumidoras.

Igualmente, se pedía que se considerase la conveniencia de ejercer otras medidas de protección y defensa de las personas consumidoras y usuarias tanto judiciales como extrajudiciales, citando expresamente el arbitraje como vía extrajudicial para la solución del conflicto y particularmente el arbitraje de consumo colectivo, que podía resultar idóneo en un caso como el presente que afecta a un número muy elevado de personas en Andalucía.

Ante la respuesta ofrecida desde Consumo con fecha 8 de Noviembre de 2012, esta Defensoría remitía un nuevo escrito requiriendo la concreción de las medidas que se aceptaban adoptar, junto con los datos efectivos sobre los resultados de las inspecciones y controles que incluso se habrían anunciado públicamente pero que desconocíamos.

La respuesta final de la Secretaría General de Consumo, recibida el 21 de Diciembre de 2012, permite deducir la plena aceptación de la Resolución dictada por esta Institución y la realización de diversas actuaciones cuya finalidad es la salvaguarda de los derechos de los consumidores afectados por las participaciones preferentes, incluida la apertura de expedientes sancionadores a diversas entidades financieras.

A la vista de la información facilitada por este órgano directivo, esperamos que las medidas que se lleven a cabo puedan suponer la reparación de los perjuicios causados. En cualquier caso, nos encontramos a la espera de que la Secretaría General de Consumo nos comunique formalmente cuales sean las medidas que finalmente se insten para que pueda producirse la devolución de las cantidades invertidas a las personas afectadas y, en su caso, la indemnización de los daños y perjuicios.

Al respecto, le recordábamos la necesidad de que la decisión que se adoptase se produjera en el plazo lo más breve posible para permitir la efectividad de la respuesta administrativa, bajo la premisa de que una respuesta tardía no repararía los perjuicios más graves que se hayan podido ocasionar.

C.- Actuaciones ante el Fiscal Superior de Andalucía.

Con fecha 5 de Junio de 2012 se dirigió escrito al Sr. Fiscal Superior de Andalucía a fin de someter a su consideración la posibilidad de iniciar una investigación sobre las prácticas que han venido desarrollando las entidades financieras radicadas en Andalucía en la oferta de participaciones preferentes, por si las mismas pudieran suponer una vulneración del ordenamiento jurídico civil o penal.

En dicho escrito, tomando en consideración el elevado número de personas que pudieran estar viéndose afectadas y la inacción mostrada hasta entonces por las autoridades administrativas que deberían velar por sus derechos como clientes y consumidores, le rogábamos que analizase la posibilidad de emprender acciones que posibilitasen una adecuada salvaguarda de los derechos en riesgo.

Como respuesta a esta petición, por el Fiscal Superior del TSJA se dictó Decreto de fecha 16 de Julio de 2012 ordenando la coordinación de las acciones, civiles o penales, ejercidas al efecto por las Fiscalías Provinciales; requiriendo el apoyo de las unidades

policiales especializadas en delitos económicos o grupos de estafas; y solicitando la aportación de información por parte de la Secretaría General de Consumo.

Partiendo de esta información, la Fiscalía procedería a estudiar la posible existencia de actuaciones con relevancia penal, así como la posibilidad de instar en el ámbito civil las acciones legales pertinentes para la defensa de los intereses colectivos y difusos de consumidores y usuarios.

En cumplimiento del citado Decreto, todas las quejas recibidas han sido trasladadas por esta Institución a la Fiscalía Superior de Andalucía, así como lo serán las que aún puedan recibirse en lo sucesivo.

En relación con este asunto, con fecha 12 de Diciembre de 2012 se dictaba un nuevo Decreto de la Fiscalía Superior de Andalucía, informando de las actuaciones realizadas en relación con las denuncias sobre participaciones preferentes, relatando el resultado obtenido en las pesquisas policiales emprendidas respecto de algunas entidades financieras y ordenando nuevas actuaciones investigadoras por parte de las distintas Fiscalías Provinciales.

Asimismo, en el Decreto se incluye un análisis pormenorizado de las posibilidades de intervención de la Fiscalía ante la jurisdicción civil para pedir la nulidad de los contratos suscritos de forma irregular para la adquisición de participaciones preferentes y la devolución de las cantidades invertidas, quedado en todo caso a la espera de valorar su viabilidad conforme con las instrucciones que pudiera recibir de la Fiscalía General del Estado.

2. 4. Administraciones públicas: Contratación y Expropiación Forzosa.

2. 4. 1. Contratación.

Las quejas tramitadas a lo largo del ejercicio 2012 en materia de contratación del sector público han venido marcadas en gran medida por la situación de crisis económica que venimos padeciendo desde hace ya demasiados años.

A este respecto, la mayor parte de las quejas recibidas han tenido como causa los impagos de las Administraciones local y autonómica.

Debe significarse en este sentido que los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de ambas Administraciones han venido a solventar un número considerable de reclamaciones por impago. Sería el caso de la **queja 11/3656** o de la **queja 12/3718**.

No obstante lo anterior, esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz viene advirtiendo que estos planes no satisfacen las pretensiones de todos los acreedores de las Administraciones, por cuanto que su ámbito de aplicación se circunscribe a contratos de obras, suministros y servicios.

De este modo, quedan fuera determinadas modalidades de contratación, como los conciertos. Asimismo, nada se prevé por ejemplo respecto al pago de premios o de

ayudas que igualmente constituyen un derecho de crédito frente a las Administraciones. A este respecto puede citarse la **queja 11/5598** o en la **queja 11/6066**.

En este sentido, esta Defensoría considera recomendable la extensión del mecanismo extraordinario de pagos a estos otros supuestos de personas acreedoras de las Administraciones cuyas circunstancias no parecen haberse tenido en cuenta hasta el momento y que todavía hoy siguen padeciendo los incumplimientos de aquellas.

En cuanto a los procedimientos de licitación que han sido objeto de análisis por parte de esta Defensoría con ocasión de la tramitación de las quejas correspondientes al año 2012, debe indicarse que con carácter general no se han detectado graves irregularidades administrativas que hayan merecido nuestra reprobación, si bien hay que advertir que el número de quejas recibidas sobre esta cuestión no ha sido suficientemente elevado como para poder hacer una valoración genérica sobre esta cuestión.

Pese a ello, sí han sido recibidas quejas en las que del planteamiento inicial realizado por la parte afectada y del análisis preliminar acometido por esta Institución se ha extraído la existencia de indicios suficientes de irregularidades administrativas en la fase pago del contrato. A este respecto puede citarse la **queja 12/6514**.

2. 4. 2. Expropiación forzosa.

Nuevamente tenemos que poner de manifiesto la reiteración de quejas que trasladan el malestar de sus promotores por los perjuicios ocasionados ante la falta de pago del justiprecio correspondiente a los terrenos expropiados.

En algunos casos, estos perjuicios alcanzaban efectos realmente graves, poniendo en situación de quiebra a empresas o de falta de disposición de recursos necesarios para atender las necesidades básicas de familias. Así, en la **queja 12/4029**, el representante de una mercantil nos trasladaba la situación de quiebra a la que había llegado la empresa, viéndose obligada a abonar las cuotas correspondientes a las hipotecas suscritas para unos bienes que habían sido expropiados y, por lo tanto, *“impedida de cualquier negocio jurídico, mercantil, bancario hipotecario o de cualquier tipo en torno a la finca”*. Más dramática aún era la situación expuesta en la **queja 12/6665**, en la que una madre con dos hijos pequeños nos relataba que, además de no haber cobrado la expropiación ya efectuada, había perdido su fuente de ingresos pues destinaba el terreno rústico expropiado al alquiler, llegando su situación al extremo de no poder ni pagar las letras de la hipoteca de su vivienda, lo que podría llevarle a la pérdida de la misma.

La mayoría de las quejas recibidas se referían a retrasos en el pago de justiprecios de expropiaciones relacionadas con la ejecución de infraestructuras viarias: **queja 11/3806, queja 11/3657, queja 11/5018, queja 11/5431, queja 12/607, queja 12/644, queja 12/1469, queja 12/5017, queja 12/6623 y queja 12/6665**.

Como ya indicásemos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio anterior, de la información recabada en las distintas quejas tramitadas se ponía de manifiesto que la falta de disponibilidad presupuestaria habría impedido el pago de los expedientes expropiatorios que tuvieron entrada en la Dirección General de Carreteras (actual Dirección General de Infraestructuras) con posterioridad a Febrero de 2010.

En la tramitación de la **queja 12/607** pudimos conocer por el informe de la citada Dirección General, de fecha 19 de Marzo de 2012, que respecto de los expedientes con entrada en dicho órgano directivo hasta 31 de Diciembre de 2010 estaba previsto que se tramitasen los correspondientes documentos contables AD a lo largo del año 2012, sin poder concretar fecha exacta pues la previsión estaba condicionada a la disponibilidad presupuestaria. Sin embargo, con fecha 29 de Octubre de 2012, la información facilitada en la **queja 12/1469** seguía siendo la misma, esto es, que no era posible informar de plazos aproximados en los que pudiera hacerse efectivo el pago hasta tanto no se habilitasen los créditos necesarios.

De los datos recabados se extraía que se estaba produciendo un retraso de dos años o más en la habilitación de los créditos necesarios para proceder al pago de justiprecios de expropiaciones desarrolladas para ejecución de carreteras. Cabe destacar que la ocupación de los terrenos afectados por la expropiación se habría producido incluso con anterioridad al acta de mutuo acuerdo sobre el justiprecio, por lo que las personas afectadas ni podían disponer de los bienes ni habrían recibido el correspondiente justiprecio.

Todas estas circunstancias nos llevaron a promover una actuación de oficio (**queja 12/1727**) dirigida a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento y Vivienda, trasladándole que, a nuestro juicio, se evidenciaba una falta de previsión adecuada por parte de la Administración competente sobre los costes aparejados a la ejecución de las obras por ella misma planificados y que, a la larga, provocaba un incremento de los costes derivados de las responsabilidades por demora en el pago previstas legalmente.

Asimismo, que las responsabilidades por demora recogidas en la Ley de Expropiación Forzosa no pueden servir a la Administración para amparar sus dilaciones o su inadecuada gestión, justificando que los derechos de quienes resultan expropiados se verán garantizados por el abono de intereses. Por el contrario, que el derecho a una buena administración y los principios que deben regir el funcionamiento de las Administraciones públicas deben ser esgrimidos frente a una situación que está generando a las personas expropiadas un perjuicio consistente en un retraso injustificado en el pago del justiprecio.

Argumentábamos también que el abono de intereses al expropiado por el retraso en el pago, además de no justificar la excesiva separación temporal existente entre la privación del bien y el pago de su indemnización, supone una inadecuada gestión de los recursos públicos al hacer recaer sobre estos las consecuencias económicas de las dilaciones administrativas.

Sin embargo, la respuesta administrativa se limitó a manifestar que *“las dificultades de disponibilidad presupuestaria hace que el abono de justiprecios derivados de las expropiaciones demoren por algún plazo más del que sería voluntad de esta administración”*.

Los datos que se acompañaban resultaban escalofriantes si se tiene en cuenta las personas que hay detrás de esos números. A fecha 27 de Julio de 2012, se encontrarían pendientes de asignación de crédito para su fiscalización y pago expedientes de expropiación de la Dirección General de Infraestructuras por importe de 88.701.982,14 euros, con el siguiente desglose por ejercicio:

Deuda 2009: 11.060.064,94 euros

Deuda 2010: 39.589.225,81 euros

Deuda 2011: 24.449.373,16 euros

Deuda 2012: 13.603.318,14 euros

Ante la magnitud de estas cifras, y siendo conscientes de que detrás de ellos se oculta un drama personal y familiar, parece necesaria y urgente la aprobación por la Administración de un plan que haga posible el inmediato pago de las expropiaciones pendientes de abono, a la vez que articular un sistema de gestión presupuestaria de los procedimientos expropiatorios que impida que estos retrasos sigan produciéndose.

A este respecto, lo ideal hubiera sido que estos pagos se hubieran incluidos dentro del reciente “plan de pago a proveedores” gestionado por la Junta de Andalucía con el apoyo y la autorización expresa del Gobierno de la Nación. Sin embargo, ello no ha sido posible porque los sujetos expropiados no ostentan la condición de proveedores de las Administraciones Públicas.

Se hace preciso, por tanto, un plan específico para la liquidación de estas deudas.

2. 5. Administraciones públicas: Administraciones locales.

2. 5. 1. Organización, funcionamiento y régimen de sesiones.

Entre las quejas que se incluyen en este apartado cobran especial relevancia las que ponen de manifiesto las dificultades que en ocasiones encuentran los grupos políticos municipales que no desempeñan puestos de gobierno en el Consistorio para el ejercicio de los derechos políticos que el ordenamiento jurídico les reconoce.

Un claro ejemplo de este tipo de quejas lo constituyen las que denuncian la negativa o renuencia del equipo de gobierno municipal a poner a disposición de los grupos políticos de oposición las instalaciones y los medios materiales y personales que precisan para el correcto desempeño de sus funciones.

Tal fue el caso planteado en la **queja 11/3952** cuyo promotor, como portavoz de un grupo municipal de oposición en un ayuntamiento de la provincia de Jaén, nos manifestaba que mediante diversos escritos solicitaron de la Alcaldía, al amparo de lo dispuesto en el Art. 23 de la Constitución y Art. 27 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, un despacho o lugar en la sede de la Corporación para que el grupo municipal que representa pudiera desempeñar sus funciones y recibir visitas, siendo contestada negativamente su solicitud, alegando la Alcaldía falta de espacio en la Casa Consistorial.

El promovente consideraba que la denegación no estaba objetivamente motivada por la Alcaldía, dado que, según nos indicaba, el Ayuntamiento había sido

recientemente remodelado, existiendo en el mismo "*numerosas y espaciosas dependencias infrautilizadas*".

Solicitado el oportuno informe a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento en cuestión, se nos contestó por el mismo indicando. Que las peticiones del promovente de la queja habían sido debidamente contestadas, añadiendo que en todas las repuestas se le habían explicado las razones y motivos que no permitían acceder a lo solicitado, consistiendo las mismas básicamente en la no existencia de dependencias o espacios para satisfacer la pretensión del grupo demandante. Asimismo, incidía la Alcaldía en el hecho de que el otro grupo integrante de la Corporación tampoco contaba con despacho al efecto.

Finalizaba la Alcaldía indicando que, pese a ser de nueva construcción la Casa Consistorial, por su distribución interna las dependencias y despachos existentes estaban totalmente ocupados por los Servicios municipales, siendo compartidos la mayoría de las veces por varias personas y negociados.

Por tanto, aunque se expresaba la intención de la Alcaldía de dotar de despacho a los grupos municipales, se consideraba que por el momento no resultaba posible por falta de espacio.

Los interesados en queja respondieron al informe del Ayuntamiento reiterando su escrito de denuncia e instando a esta Institución a dictar resolución en el presente asunto.

Lo que hicimos, tomando en consideración primordialmente el alcance del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos reconocido en el Art. 23 de la Constitución (derecho a la participación política en los asuntos públicos). Precepto constitucional que el Legislador ordinario procedió a desarrollar en la normativa básica promulgada al efecto.

Así, en el Art. 73 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se estableció el estatuto conformador de los derechos y obligaciones de los miembros de las Corporaciones Locales.

El derecho reconocido en el Art. 23.2 de la Constitución, aun cuando es susceptible de configuración y desarrollo legal como hemos visto, entiende la Jurisprudencia que sigue siendo un derecho fundamental y, por tanto, su contenido jurídico no puede quedar constreñido exclusivamente por lo que establezcan las concretas previsiones de las normas que le dotan de tal configuración, ni puede ser interpretado de forma restrictiva en base a lo dispuesto en dichas disposiciones legales.

Por el contrario, según la interpretación jurisprudencial, este derecho comparte con los demás derechos fundamentales reconocidos por la Carta Magna un valor preponderante que obliga a realizar una interpretación de la normativa legal reguladora en sentido favorable hacia la propia existencia del derecho y tendente a remover los posibles obstáculos para su efectivo ejercicio.

Así se señala en la Sentencia del Tribunal Supremo 6 de Noviembre de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, FJ Sexto), al atribuir a los derechos

fundamentales: «un especial valor que exige interpretar los preceptos que regulan su ejercicio de la forma más favorable a su efectividad,....»

De igual modo y con alcance de doctrina general al respecto, el Tribunal Constitucional entiende que:

«...existe una directa conexión entre el derecho de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 de la CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 de la CE), puesto que puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 de la CE, así como indirectamente el que el art. 23.1 de la CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio.» (SSTC 40/2003, F.2 y, 169/2009 F.2)

Igualmente el Tribunal Constitucional en su reiterada doctrina al respecto, considera que:

«... el art. 23.2 de la CE garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las Leyes, así como que quienes hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga...» (STC 208/2003 F.4 y STC 169/2009, F.3)

Igualmente, hemos tenido en cuenta para formular nuestra Resolución en el expediente de queja, que el núcleo esencial del derecho de representación en los asuntos públicos y del desempeño de la misma por los representantes democráticamente elegidos en el ámbito local, incluye diversas facetas o funciones que han sido determinadas en la doctrina del Tribunal Constitucional, al señalar que el mismo integra en la función representativa las funciones de participación en el control del gobierno; la función de participar en las deliberaciones del pleno; la de votar en los asuntos sometidos a aprobación en este órgano; y, el derecho a obtener la información necesaria al respecto. (SSTC 141/2007 y, 169/2009).

Por su parte, el Legislador ordinario estableció el estatuto conformador de los derechos y obligaciones de los integrantes de las Corporaciones Locales, en el Capítulo V (Arts. 73 a 78) de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Asimismo, y como desarrollo del marco normativo determinado en la Ley de Bases, el Real Decreto 2568/86, de 28 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, concreta en sus artículos 27 y 28 algunos de los derechos que corresponden a los Grupos Políticos para el correcto desempeño de sus funciones representativas:

Art. 27. «En la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local, los diversos grupos políticos dispondrán en la sede de la misma de un despacho o local para reunirse de manera independiente y recibir visitas de ciudadanos, y el Presidente o el miembro de la

Corporación responsable del área de régimen interior pondrá a su disposición una infraestructura mínima de medios materiales y personales.»

Art. 28 «1. Los grupos políticos podrán hacer uso de locales de la Corporación para celebrar reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, generales o sectoriales de la población.

2. El Presidente o el miembro corporativo responsable del área de régimen interior establecerán el régimen concreto de utilización de los locales por parte de los grupos de la Corporación, teniendo en cuenta la necesaria coordinación funcional y de acuerdo con los niveles de representación política de cada uno de ellos.

3. No se permitirá este tipo de reuniones coincidiendo con sesiones del Pleno o de la Comisión de Gobierno.»

Además, redundando en lo anterior, el 15 de Diciembre de 2009, la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) aprobó por unanimidad de todos los grupos políticos integrantes de la misma, el Código del Buen Gobierno Local, que recoge los principios de transparencia y ética pública, junto a medidas para mejorar la gestión y calidad de la democracia local.

El texto de dicho Código del Buen Gobierno Local, que fue remitido a todos los Gobiernos Locales españoles para que en uso de su autonomía lo ratificaran y lo incorporasen a su normativa propia, venía a indicar, entre otras cuestiones, lo siguiente:

«Los diversos Grupos Políticos dispondrán en dependencias municipales de un despacho o local para reunirse y recibir visitas, poniendo el Alcalde/sa a su disposición los medios materiales y humanos que permita el Presupuesto...»

En tercer lugar, cabe tener en cuenta la especial relevancia que presenta el papel representativo de los grupos políticos en el ámbito Local.

Al igual que en cualquier Cámara legislativa o Parlamento el Grupo de electos locales puede constituirse como una organización de representantes en el Pleno Municipal. Nuestro Tribunal Constitucional en doctrina contemplada en alguna de sus Sentencias (STC 30/1993), los considera con la naturaleza y la denominación de grupos políticos y ello, en base a una interpretación sistemática de las Leyes sobre Régimen Local y a tenor de la literalidad de las previsiones contenidas en los Arts. 23 y 24 del Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Por su naturaleza jurídica son entidades asociativas, creadas por el Legislador ordinario estatal mediante la Ley 7/1985, de 2 de Abril, ya citada, desarrollada por el Real Decreto legislativo 2568/1986, de 18 de Noviembre (Título I, Capítulo II, Arts. 23 y siguientes). Aun cuando cuentan con sustantividad propia, no están insertos en la estructura organizativa básica y complementaria del correspondiente organigrama municipal, ni sus actos son susceptibles de ser imputados a la Entidad Local correspondiente, como indica el Tribunal Supremo en diversas de sus Sentencias (STS de 8 de Febrero de 1994 Sala de lo

Contencioso Administrativo, Sección 7ª y STS de 15 de Septiembre de 1995, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª).

El reconocimiento de su constitución, la intervención y control y fiscalización de sus actuaciones, en los casos previstos en la Ley y en la Reglamentación Local específica, corresponderá al propio Pleno Municipal.

En resumen, se puede entender que el grupo político municipal como una asociación de cargos electos locales que una vez investidos de autoridad, se unen por afinidad de su ideario político a efectos y con la finalidad de ejercitar sus funciones representativas mediante una acción conjunta en la institución de la que forman parte, durante el mandato para el que fueron elegidos.

La relevancia de los grupos políticos en el ámbito local, en cuanto representantes legítimos de los intereses, anhelos y deseos de aquellos ciudadanos que le han otorgado su confianza mediante el voto, no se limita a aquellos que ejercen el gobierno municipal como consecuencia del juego democrático de las mayorías, sino que se extiende igualmente a los grupos que no ostentan responsabilidades de gobierno pero si ejercen la necesaria labor de oposición política.

En este sentido, la existencia de medios que posibiliten el correcto ejercicio de sus funciones por parte de los grupos políticos se constituye en requisito necesario para dar contenido efectivo a la función representativa que desempeñan los mismos en cuanto depositarios de la confianza y transmisores del sentir de una parte de los ciudadanos del municipio.

Por cuanto antecede considerábamos que se hace estrictamente necesario motivar y justificar las limitaciones y excepciones al desempeño por los grupos políticos locales de su función representativa, ello, en base a la normativa legal y reglamentaria anteriormente expuesta y a la interpretación jurisprudencial anticipada; pues conforme a ellas, queda claro que los grupos políticos tienen derecho a disponer de un despacho o local en la sede de la entidad local para reunirse o recibir vistas de vecinos y también tienen derecho a disponer de unas infraestructuras mínimas de medios personales y materiales para el desarrollo de su función representativa que, en la medida de lo posible, se les han de facilitar por el Gobierno Municipal (Art. 27 del Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales).

No obstante, tales derechos estarían supeditados a las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local, que podrían justificar la imposición de una restricción, limitación o minoración en la efectividad de su ejercicio.

Igualmente, y en lo referido a la dotación de una infraestructura mínima de medios materiales y personales a los grupos políticos, la misma podría verse condicionada por las circunstancias económicas del propio Ayuntamiento que, especialmente en momentos como los actuales de crisis económica y dificultades financieras, podrían justificar la imposición de restricciones en la asignación a estos fines de unos recursos notoriamente escasos.

También tienen derecho los grupos políticos a hacer uso de locales de la Corporación para celebrar reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, generales o sectoriales de la población (Art. 28 del

Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales).

Dicho derecho de igual manera puede venir condicionado o limitado por razones de coordinación funcional de los servicios municipales o por la celebración de otros actos en los mismos locales que sean de interés municipal.

Como puede verse, los derechos de los grupos políticos locales no son derechos absolutos cuyo ejercicio deba quedar necesariamente exento de cualquier tipo de límite o restricción, sino que los mismos pueden ver condicionada su efectividad por razones de tipo organizativo, funcional o económico.

No obstante, al tratarse de unos derechos conectados directamente con el derecho fundamental de participación reconocido en el art. 23 de la Constitución, gozan de una protección especial que obliga a que cualquier circunstancia que determine un condicionamiento o limitación en su ejercicio deba quedar plenamente acreditada y debidamente motivada y justificada, aplicándose siempre con un criterio restrictivo, de forma que la minoración en el ejercicio o disfrute del derecho resulte la mínima indispensable y se prolongue por el menor tiempo posible.

Por tanto, la negativa de una Corporación a hacer efectivo a los grupos políticos los derechos que les asisten como tales en virtud de lo dispuesto en los arts. 27 y 28 del ROF, no sólo deberá venir debidamente motivada, con acreditación de las causas y circunstancias que la justifican, sino que además, habrán de acreditarse la necesidad de la decisión adoptada, por no existir otras alternativas válidas que permitan ejercer el derecho, y la proporcionalidad de la medida, en cuanto a ser la menos restrictiva posible para el ejercicio del derecho y prolongarse por el menor tiempo posible.

En consecuencia, no parece suficiente con una mera alegación a la existencia de problemas organizativos, funcionales o económicos para entender debidamente justificada la negativa al ejercicio de estos derechos, sino que es preciso que el Ayuntamiento acredite que dichos problemas son de tal entidad que justifican la aplicación de una medida restrictiva que afecta al ejercicio de un derecho fundamental.

Por otro lado, la denegación de estos derechos, en la medida en que afecta a un derecho fundamental, no impide que deba considerarse subsistente la obligación de las Autoridades Locales de remover aquellos obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio de los derechos señalados. Esto implica que la Corporación debe asumir como propia la tarea de buscar soluciones o alternativas que, en el menor tiempo posible, hagan viable el pleno reconocimiento de los derechos alegados.

Finalmente, considera esta Institución que los derechos inherentes a los grupos políticos locales deberían gozar de una garantía jurídica que evite que su efectividad se vea afectada por las coyunturas de la controversia política y por los vaivenes derivados de los cambios en la composición política de los órganos de gobierno locales.

A tal fin, estimamos oportuno que se proceda a la regulación de los derechos de los grupos políticos -en cuanto a posibilidad de disposición de despacho en la sede municipal; dotación de medios personales y materiales; y posibilidad de uso de

dependencias municipales- en el marco de la normativa local propia en materia de régimen interior de cada Municipio.

Esta regulación posibilitaría que, con perspectiva de futuro y propósito de permanencia, quedase determinado el alcance y extensión de los derechos de los grupos políticos, y fijadas las condiciones y requisitos cuantitativos y cualitativos para el disfrute de los mismos por los grupos resultantes de ulteriores procesos electorales.

Asimismo, sería conveniente que en dicha regulación se incluyesen los criterios y medidas a adoptar para posibilitar que el disfrute de estos derechos sea compatible con las necesidades organizativas y de coordinación funcional de la entidad local.

Por todo lo anterior, y al amparo de lo establecido en el Art. 29, Apdo.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, esta Institución consideró oportuno formular al Ayuntamiento concernido **Recordatorio** del deber de dar cumplimiento a los preceptos Constitucionales, legales y reglamentarios reseñados y **Recomendación** para que con la mayor brevedad posible se procediera a remover los obstáculos que impedían en el municipio el ejercicio de los derechos que reconocen a los grupos políticos los artículos 27 y 28 del Real Decreto 2568/86, de 28 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Y, finalmente, formulábamos al Ayuntamiento **Sugerencia** para que se adoptase por los órganos municipales de gobierno iniciativa normativa para la inclusión en el Reglamento Orgánico, o en la normativa de régimen interior existente, de una regulación acerca del alcance, contenido y requisitos de los derechos estatutarios de los grupos políticos.

En su respuesta la Administración municipal contestaba en términos que dejaban ver su aceptación de las Resoluciones anteriormente expuestas, aunque manifestaba la imposibilidad en ese momento de habilitar despachos para los grupos en la sede de la Corporación, señalando que pondría a disposición de los mismos dependencias externas lo más cercanas posible a la Casa Consistorial.

Un asunto similar se nos planteaba en la **queja 11/3800**, afectante a un municipio sevillano, en la que se recibía escrito del representante de un grupo político municipal, manifestando que mediante escrito solicitaron de la Corporación Municipal una asignación económica para su grupo y la dotación de los medios personales y materiales (fotocopiadoras, teléfonos, etc.) necesarios para el ejercicio y desempeño de sus funciones de representación y para poder atender a los vecinos del municipio. Solicitud que -según indicaban- no había sido atendida.

Al presentar este expediente el mismo trasfondo de afección al derecho de participación en los asuntos públicos, efectuamos las mismas consideraciones y resoluciones que hemos expuesto con antelación, por lo que en aras de la brevedad damos por reproducidas aquellas. Baste solo con señalar que, aun no hemos tenido respuesta del Ayuntamiento afectado.

En el expediente de **queja 11/4462**, tuvimos ocasión de tratar un aspecto inédito hasta ahora en las quejas que en materia de organización, funcionamiento y régimen

jurídico de las Corporaciones Locales hemos venido tratando anualmente: la regulación del derecho de acceso del público a los planos de las corporaciones locales.

El interesado, vecino de un municipio de la Costa del Sol, manifestaba que en varias sesiones de Pleno se había impedido el acceso a diversos ciudadanos, alegando las autoridades municipales que el Salón de Plenos se encontraba lleno. Tras protestar por lo corrido y pedir explicaciones acerca de los criterios utilizados para decidir quienes podían acceder al Pleno cuando hubiese más solicitudes que plazas disponibles, se les informó que, ante la ausencia de normativa que regulase el acceso público al citado Salón, se habían establecido distintos criterios, así en una sesión plenaria se había exigido previa invitación para poder acceder al Salón y en otra únicamente se dejó entrar a quienes acreditaron haber realizado previa reserva en el Consistorio.

El promotor de la queja consideraba esta forma de actuar injustificada y arbitraria, ya que en ningún sitio se establecía cómo conseguir una invitación, a quien había que solicitar la reserva previa y cuales eran los criterios para seleccionar a los peticionarios cuando las plazas no eran suficientes..

Sobre el mismo asunto, se recibieron posteriormente, en fecha 23 y 28 de Septiembre de 2011, sendos escritos de otros vecinos del municipio, de idéntico tenor al del interesado en estas actuaciones, que respectivamente dieron lugar a los expedientes de **queja 11/4659** y **queja 11/5712**, acumulados en su tramitación a las presentes actuaciones, en aras de la economía procedimental.

Por su parte el Ayuntamiento mediante informe remitido por su Alcaldía-Presidencia, nos contestaba que en función de la limitada capacidad del Salón de Plenos, se había establecido la necesidad de contar con acreditación previa solicitud de los posibles interesados. Añadía la Alcaldía, que nunca se había pretendido impedir el acceso a las sesiones plenarias; sino que se habían aplicado los mismos criterios que en cualquier cámara representativa en cuanto al acceso de público, contando además con el asesoramiento de la Policía Local por razones de seguridad.

Efectuando una aproximación al régimen jurídico de acceso a las sesiones de Pleno, debemos tener en cuenta, conforme establecen el Art. 70.1 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril (Reguladora de las Bases de Régimen Local), en su redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local; y como se desarrolla en el Art. 88 del Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que en el mismo aparece meridianamente claro que las sesiones del Pleno serán públicas.

Como única limitación el Legislador ha instituido la establecida en el Art. 70, de la Ley de Bases de Régimen Local, respecto del debate y la votación de aquellos asuntos que pueden afectar a los derechos fundamentales reconocidos en el Art. 18.1, de la Constitución (derecho al honor, derecho a la intimidad personal y familiar y derecho a la propia imagen), en cuyo caso y previo acuerdo adoptado por mayoría absoluta, el debate y votación deberán ser secretos.

Debemos citar en este mismo sentido el Art. 54 de la Ley 5/2010, de 11 de Junio, de Autonomía Local de Andalucía, que abunda en la línea garantista de la ciudadanía en cuanto al acceso a la información sobre la actuación municipal, su transparencia y

control democrático, complementando así lo dispuesto por la legislación básica sobre procedimiento administrativo común.

De lo anteriormente expuesto se deduce que, por mandato legal, las sesiones plenarias han de ser públicas salvo en los supuestos expresamente tasados en el art. 70 de la Ley 7/1985, de lo que se desprende que no deben existir impedimentos indebidos para el libre acceso de los ciudadanos que así lo deseen a las sesiones plenarias.

Ello no obstante, es evidente que pueden concurrir circunstancias que justifiquen la imposición de restricciones en dicho derecho de libre acceso, entre las que puede encontrarse la incapacidad o falta de aforo suficiente en las dependencias donde se celebra la sesión plenaria, que impidan acoger con las debidas garantías y comodidades a todas las personas que desean acceder a la misma.

De igual modo, podría entenderse justificada la imposición de limitaciones de acceso por razones de seguridad, cuando las mismas estuviesen debidamente acreditadas y no existiesen otras alternativas para garantizar dicha seguridad que resultasen menos restrictivas del derecho de acceso.

En todo caso, entiende esta Institución que cualquier restricción que sea necesario imponer en el derecho de la ciudadanía a acceder libremente a las sesiones plenarias para ser legítima deberá respetar los siguientes requisitos: estar debidamente motivada y justificada; ser objeto de la necesaria publicidad y con una antelación suficiente para su debido conocimiento por los posibles interesados; no incluir criterios para la selección de los posibles asistentes que puedan entenderse como discriminatorios o arbitrarios; respetar los principios de congruencia con las razones que justifican la restricción impuesta; y aplicarse de forma que supongan la menor restricción posible al derecho de acceso y se extiendan por el tiempo estrictamente indispensable.

En las presentes actuaciones, de lo expuesto por el promotor en su escrito de queja y de los testimonios de terceros aportados por el mismo con posterioridad, parece deducirse que las restricciones habidas en el libre acceso a una de las sesiones plenarias fueron justificadas por el personal encargado de hacerlas cumplir en base a la existencia de un problema de aforo y/o aduciendo que los asientos disponibles habían sido previamente reservados.

En cuanto a la otra sesión plenaria la razón aducida para impedir el acceso al pleno a algunas personas fue la falta de inscripción de los mismos en una lista previa.

Por su parte el Ayuntamiento en el escueto informe remitido se limitaba a negar la existencia de tales restricciones, señalando que las personas que manifestaban su deseo de acudir al pleno eran previamente acreditadas y accedían al pleno siempre que existieran sitios libres en el mismo.

En dicho informe no se explicaba cual era el procedimiento de acreditación seguido, ni la publicidad dada a dicho procedimiento, ni se justificaban las razones para la aplicación de este procedimiento que parecía resultar novedoso en dicho Ayuntamiento. Únicamente se señalaba que dichos criterios *“son lógicos y se ponen en práctica en la totalidad de las sedes parlamentarias”*, añadiendo que *“están aconsejados por la policía local alegando motivos de seguridad”*.

De lo anteriormente expuesto parecía deducirse que el problema principal que impidió el libre acceso al pleno de todas las personas que deseaban hacerlo fue la falta de capacidad suficiente de la sala donde se celebraron dichos plenos para acoger a todas las personas que acudieron al mismo.

Esta razón -falta de aforo- parecía suficiente para que se impusieran restricciones en el acceso a una sesión plenaria, por lo que nada cabía aducir en contra de tal decisión.

No obstante, siendo razonable y justificada la restricción impuesta, no parecía igualmente correcto el proceder seguido por el Ayuntamiento para determinar quienes podrían ocupar las plazas existentes. Y ello, por cuanto, no había resultado acreditado por el Ayuntamiento que el criterio de selección utilizado -acreditación previa y orden de llegada- hubiese sido debidamente publicitado para conocimiento previo de todos los ciudadanos interesados en acceder a los plenos.

Asimismo, no se había aportado por el Ayuntamiento la norma, decreto, ordenanza o bando en la que se encontraba regulado el procedimiento a seguir para la acreditación de las personas que deseaban acceder a una sesión plenaria, de lo que debíamos colegir la inexistencia del mismo. Esta ausencia de norma reguladora impedía conocer si el procedimiento seguido había garantizado debidamente el principio de igualdad en el ejercicio de dicho derecho de acceso a todos los ciudadanos y se había aplicado de forma proporcional, congruente y no arbitraria.

Cabe por último señalar que conforme a la potestad reglamentaria y de autoorganización de las Entidades Locales, el objetivo primordial de un Reglamento orgánico es el de regular el régimen de organización y funcionamiento interno de las mismas, conforme a la normativa básica de Régimen local -estatal o autonómica-; siendo la aprobación del mismo, competencia del Pleno municipal, conforme a lo establecido en el Art. 22.2 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, citada.

En nuestra opinión el Reglamento Orgánico Municipal constituiría el instrumento normativo local más adecuado y conveniente para establecer una regulación general que, garantizando el carácter público de las sesiones plenarias, establezca los procedimientos y criterios a seguir en los casos que resulte necesario limitar el acceso por razones de aforo, seguridad u otras igualmente justificadas.

Por todo ello entendemos que resulta conveniente adoptar medidas que faciliten y promuevan la participación ciudadana en los asuntos municipal.

En unos momentos como los actuales en que parece manifestarse un cierto desapego de la ciudadanía hacia quienes los representan políticamente y hacía las instituciones en que los mismos se integran, entendemos que debe acogerse con satisfacción y alegría el hecho de que exista en un municipio interés de la ciudadanía por asistir a las sesiones del Ayuntamiento Pleno que y las dependencias habilitadas a tal efecto resulten insuficientes para ello.

A este respecto, entendemos que desde los Consistorios debe hacerse un esfuerzo para tratar de dar una respuesta adecuada al interés mostrado por sus vecinos en presenciar el desarrollo de las sesiones plenarias, adoptando medidas que permitan la

asistencia del mayor número de vecinos interesados o que hagan posible una mayor difusión de dichas sesiones plenarias.

En este sentido, conviene recordar que, por expresa previsión legal y reglamentaria, pueden instalarse sistemas de megafonía o circuitos cerrados de televisión para conseguir una mayor difusión de la sesión plenaria (Art. 88.2 del Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de Entidades Locales). Asimismo, cabe señalar que existe la posibilidad de habilitar espacios con amplio aforo para la celebración de determinadas sesiones plenarias cuando se prevea que las mismas conciten un especial interés entre la ciudadanía.

En este sentido, consideramos que podrían establecerse en el Reglamento Orgánico previsiones normativas para la celebración ocasionalmente de sesiones públicas plenarias en lugares especialmente habilitados al efecto, cuando se prevea una gran concurrencia de asistentes a los mismos por incluir en su Orden del Día asuntos de acentuado interés general o amplia trascendencia para los vecinos.

Asimismo, debería recogerse en el Reglamento Orgánico la posibilidad de instalar, en tales casos, sistemas de megafonía o circuitos cerrados de televisión que permitan una mayor difusión de las sesiones plenarias.

Por último, en un momento de pleno desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, consideramos que debería estudiarse por el Consistorio la oportunidad de difundir el desarrollo de las sesiones plenarias mediante sistemas audiovisuales, utilizando a tal efecto los medios de comunicación locales -radio y televisión- o las posibilidades que ofrece la página web municipal para su difusión por internet.

Por lo anterior, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento concernido la siguiente **Sugerencia**: *“que se adopte iniciativa normativa tendente a someter a la consideración del Pleno la inclusión en el Reglamento Orgánico municipal de una regulación de los criterios y procedimientos para la autorización de acceso de público a las sesiones plenarias en la sede de la Entidad Local, incluyendo la posibilidad de celebrar las sesiones plenarias en lugares habilitados al efecto cuando las circunstancias así lo aconsejen”*.

En segundo lugar también formulamos a la citada Alcaldía **Sugerencia** para que se estudiase la posibilidad de instalar sistemas de megafonía o circuitos cerrados de televisión para facilitar la difusión de las sesiones plenarias y se valorase la oportunidad de difundir el desarrollo de las sesiones plenarias mediante sistemas audiovisuales que permitan su grabación y difusión a través de los medios de comunicación locales o de la página web del Ayuntamiento.

Aun no tenemos respuesta a esta Resolución que confiamos sea positiva ya que consideramos que actuando en la forma propugnada en nuestra Resolución se vería mejor atendido el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (Art. 23 de la Constitución) y los principios de servicio con objetividad a los intereses generales, eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho que establece el Art. 103.1, de la Carta Magna.

2. 5. 2. Servicios Locales.

El expediente de **queja 11/3323** fue promovido por falta de resolución a reclamación de responsabilidad patrimonial, presentada ante el Ayuntamiento de Jaén.

Con fecha 1 de Julio de 2011, interesamos de la Alcaldía la necesidad de resolver expresamente, sin más dilaciones, el escrito de reclamación por responsabilidad patrimonial -por daños en bien inmueble de vivienda de la persona interesada a consecuencia de cableado colocado en su fachada con permiso del Ayuntamiento-formulado por la interesada con fecha 27 de Enero de 2011.

Dicha petición no fue atendida, por lo que, como consta en las actuaciones, nos vimos obligados a reiterarla en fecha 22 de Agosto de 2011 y en fecha 7 de Octubre de 2011.

Pese a ello, persistía la ausencia de respuesta a nuestro requerimiento, circunstancia ésta que interpretamos en la Institución como un reconocimiento implícito, por parte de la Administración, de la veracidad de los hechos descritos por la parte afectada en lo que a la falta de resolución de la Administración municipal se refería.

En consecuencia, procedimos a formular al Ayuntamiento de la capital jienense **Recordatorio** de los deberes legales y de la obligación de resolver a cargo de la Administración, conforme a lo establecido en 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)

Así como **Recomendación**, concretada en la necesidad de que diera respuesta, a la mayor brevedad posible, al escrito presentado por la parte interesada en fecha 27 de Enero de 2011, a través del cual solicitaba la tramitación de procedimiento por responsabilidad patrimonial por daños causados en su fachada.

Consideramos que actuando en la forma que propugnamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficacia y de sometimiento pleno a la ley y al Derecho, previstos en el artículo 103 de la Constitución.

Como quiera que recibido el informe emitido por el Ayuntamiento de Jaén, registrado de salida el 29 de Noviembre de 2011, relativo al expediente de queja indicado y, que tras examinar el mismo podíamos concluir que por la Alcaldía se aceptaban las Resoluciones formuladas por la Institución, procedíamos a comunicar a las partes la finalización de las actuaciones.

En el expediente de **queja 11/2457**, tuvimos ocasión de tratar un asunto relativo a falta de adopción de medidas de policía urbanística tendentes a evitar la suciedad en el patio de una vivienda de una pequeña localidad granadina.

Por la parte interesada se denunciaban diversos daños y estado de suciedad en la vivienda de su propiedad, a consecuencia de actos vandálicos y de la existencia y plantación de arbustos en la parcela -zona verde y parque infantil- contigua a su vivienda, parcela desde la que se arrojaban -según el interesado- todo tipo de basuras, cascotes de ladrillos, piedras, etc., y en la que se había sembrado una planta trepadora, que estaba

causando suciedad y filtraciones desde la jardinera en la que estaba plantada contigua a la pared del patio de la casa.

Según manifestaba el interesado en escrito adjunto a su queja, se había dirigido al Ayuntamiento, solicitando una comprobación por la Policía Local de lo afirmado en su escrito.

Por parte de la Administración municipal se había adoptado un acuerdo de la Junta de Gobierno Local ordenando que realizaran visita de comprobación e informe los Servicios Técnicos Municipales y la Policía Local.

Tras la admisión a trámite de la queja solicitamos el pertinente informe al Ayuntamiento, el cual nos contestó trasladándonos copia de diversa documentación cursada al interesado sobre este asunto: copia de notificación del anterior Acuerdo; copia de informe de la Jefatura de Policía Local; copia de informe emitido por el Arquitecto Técnico Municipal; y, copia de escrito remitido por el Ayuntamiento al interesado.

En los informes remitidos por la Administración municipal se indicaba por parte de la Policía Local que tras realizar labores de vigilancia en la zona no se había detectado ninguna persona causando los daños referidos, ni se había podido identificar a los posibles autores materiales de los daños existentes con anterioridad.

Por parte de los Servicios Técnicos se indicaba que la zona verde aludida por el interesado, se ejecutó en el ejercicio 2005-2006, realizando el Ayuntamiento la construcción de tapia de bloques, ciega y longitudinal para separación del espacio ajardinado con los colindantes, con una altura de 1,80 m.

El informe de los Servicios Técnicos afirmaba la preexistencia de daños en la vivienda del interesado desde fechas anteriores a la ejecución del vallado del espacio ajardinado.

Concluía el informe del Técnico indicando que el propietario de la parcela colindante, conforme establecen las Ordenanzas de la Edificación del Municipio, podría elevar la valla 1,20 m. más con elementos destinados a la protección de su vivienda y parcela.

Concluía el Ayuntamiento comunicando que había procedido al cercado del Parque y que disponía de un operario encargado del mantenimiento y vigilancia de las zonas públicas.

Por su parte el interesado, en trámite de alegaciones, contestaba que tras un tiempo ausente de su vivienda -al volver- había encontrado nuevos desperfectos, pese a lo manifestado por la Administración municipal en su respuesta a esta Institución.

A la vista de estas alegaciones consideramos oportuno formular resolución al Ayuntamiento afectado., centrándola en el marco jurídico de régimen local en materia de competencias municipales y, mas concretamente, en el ámbito de las responsabilidades locales respecto de la seguridad en lugares públicos y respecto de la correcta dirección de los servicios municipales.

En efecto, conforme establecen el Art. 25 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las bases de Régimen Local y, el Art. 9.14, de la Ley 5/2010, de 11 de Junio de Autonomía Local de Andalucía, a los Municipios corresponde la seguridad en lugares públicos, la ordenación del uso y gestión de parques y jardines; y (conforme a la normativa autonómica) establecer las condiciones de seguridad y, la ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana en el uso de los equipamientos, infraestructuras y espacios públicos.

En base a lo establecido en tal régimen jurídico, consideramos que en las presentes actuaciones sí aparecían acreditadas un inadecuado cumplimiento de estas obligaciones, especialmente respecto de la situación denunciada por el interesado - lanzamiento de piedras, cascotes y residuos a parcela de propietario colindante desde el espacio público en cuestión-. Por tal motivo, y para tratar de evitar que se siguieran produciendo tales conductas, resultaba necesario que la Administración municipal adoptase medidas de ordenación y vigilancia respecto a los usos y concurrencia de ciudadanos en aquel espacio.

En consecuencia con lo anterior y en aplicación de lo establecido en el Art. 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formulábamos a la Alcaldía presidencia del Ayuntamiento **Recomendación** para que se procediera, a la mayor brevedad, a materializar el cerramiento completo del parque o espacio ajardinado en cuestión, estableciendo unos horarios de acceso y apertura al uso público, así como ejerciendo una labor de vigilancia, custodia y mantenimiento por los distintos servicios municipales, en primer lugar para tratar de evitar conductas particulares incívicas o vandálicas, y, en segundo lugar, para tratar de detectar y ejercer la potestad sancionadora en los casos en que se materialicen aquellos comportamientos causantes de daños o perjuicios tanto a los intereses generales y a la convivencia ciudadana, como a los derechos e intereses particulares.

La Alcaldía nos contestó en términos que permitían entender como aceptada la Recomendación que antecede, pues indicaba que se había procedido a fijar un horario de entrada al recinto ajardinado, cerrando el mismo al público a horas determinadas, y que se había aprobado y publicado una Ordenanza reguladora de la convivencia ciudadana con objeto de tipificar y sancionar las conductas incívicas como las denunciadas en el presente expediente de queja.

Por otra parte, consideramos oportuno citar la **queja 11/4232**, en relación con las deficiencias y carencias en la prestación de servicios municipales en una barriada de Úbeda (Jaén).

Sobre el problema que se venía denunciando, habíamos venido tramitando los expedientes de **queja 09/2568**, **queja 11/2409** y finalmente la **queja 11/4232**, promovidos todos ellos por el interesado, en nombre de los vecinos de la barriada, que fueron concluidas al entender que el asunto se encontraba en vías de solución.

Sin embargo, en Enero de 2012 recibimos nueva comunicación del interesado en la que solicitaba la reapertura del expediente de **queja 11/4232**, argumentando que la barriada había sido recepcionada por el Ayuntamiento hacía bastante tiempo pese a lo cual no se prestaban adecuadamente los servicios de recogida de residuos, limpieza de calles y

mantenimiento de zonas verdes y arbolado, señalando que se trataba de servicios básicos “que les están cobrando y que no se están prestando”.

La nueva comunicación recibida de parte del interesado, además de reiterar su malestar por la situación en la que se encontraba la barriada debido a la persistencia en las deficiencias en la prestación de los servicios municipales, incluía un nuevo elemento al calificar como deficiente la situación del parque infantil ubicado en la barriada, aportando, a tal efecto, fotografías que mostraban el estado de abandono en que se encontraba dicho espacio.

Para resolver sobre el asunto que tan reiteradamente se nos exponía, tomamos en consideración que por mandato del Legislador, incumbe a los Ayuntamientos en la forma y con los efectos que con alcance y carácter general, se contemplan en la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (Art. 26), la prestación de servicios públicos, en los siguientes términos:

«a. En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

b. En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

c. En los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

d. En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.»

Igualmente, se contienen previsiones sobre los servicios públicos locales en la Ley 5/2010, de 11 de Junio, de Autonomía Local de Andalucía, incluyendo en su Art. 31. los denominados servicios públicos básicos:

«1. Son servicios públicos básicos los esenciales para la comunidad. Su prestación es obligatoria en todos los municipios de Andalucía.

2. Tienen en todo caso la consideración de servicios públicos básicos los servicios enumerados en el artículo 92.2.d del Estatuto de Autonomía para Andalucía.»

Por remisión expresa efectuada por el Legislador autonómico al régimen estatutario de los servicios públicos básicos, debemos hacer referencia a lo establecido al respecto en el citado Art. 92.2, d), del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, que se expresa en los siguientes términos:

«d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público;

recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.»

A este respecto, la Ley 5/2010, de 11 de Junio, en su Art. 27.9, señala que la prestación de los servicios de interés general ha de hacerse conforme al principio de calidad, exigiendo en su Art. 30.3, d) y f), que la Ordenanza municipal por la que se crea y establece el servicio público, contenga, entre otras cuestiones, unos estándares de calidad y un régimen de inspección y de valoración de la calidad de los servicios.

Pues bien, de la documentación aportada por el promotor de la queja se deducía la existencia de importantes carencias y deficiencias en la prestación de los servicios públicos de ámbito municipal en la barriada en cuestión, lo que supondría la contravención de la obligación de prestación de unos servicios públicos de calidad estatuidos por la Ley 5/2010, de 11 de Junio de Autonomía Local de Andalucía; consideración no había quedado desvirtuada por los diversos informes evacuados por el Ayuntamiento de Úbeda, antes al contrario, del tenor de los mismos se deducía el reconocimiento por dicha Corporación de carencias y deficiencias en la prestación de los servicios referenciados.

Por todo ello, formulamos a la Alcaldía-Presidentencia del Ayuntamiento de Úbeda, **Recordatorio** de sus deberes legales e igualmente formulábamos a la citada autoridad **Recomendación** en orden a que se adoptasen las medidas necesarias para llevar a cabo de forma efectiva y regular la prestación de los servicios públicos señalados, subsanando las carencias y deficiencias que desde hace tiempo venían denunciando los vecinos de la barriada.

Por la Alcaldía en respuesta a nuestras resoluciones se nos indicaba que muchos de los desperfectos denunciados obedecían a actos vandálicos e imprudencias en la utilización de los elementos y mobiliario urbanos, así como al tráfico de vehículos pesados. Añadiendo que para paliar tales circunstancias se había procedido a realizar las siguientes actuaciones: intensificación de las labores de limpieza viaria; mantenimiento de jardinería; plantación de arbolado; reposición del equipamiento y mobiliario urbano; reparación de imbornales; implantación de elementos de protección en zonas y espacios peatonales; así como realizando acciones de ejecución subsidiaria con cargo a los promotores de obras particulares cuando hubieren producido deterioro del viario público y elementos del mismo.

Como quiera que trasladada la respuesta municipal al interesado, para que alegare lo que a su derecho conviniera, no recibimos contestación, cerramos las actuaciones de la queja al entender que la Administración Local concernida había aceptado las Resoluciones formuladas.

**SECCIÓN CUARTA:
QUEJAS REMITIDAS Y NO ADMITIDAS**

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

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA

De entre las quejas que **en materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal, por ser ésta la Institución competente para abordar el análisis de las cuestiones planteadas merece destacar aquellas en las se denunciaban problemas con las expropiaciones realizadas por la Administración estatal, como es el caso de la **queja 12/902, queja 12/1147 y queja 12/1152.**

II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.

1. QUEJAS ANÓNIMAS.

2. FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS.

En **materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** han sido varias las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa y en las que las personas reclamantes denunciaban problemas con las facturaciones eléctricas, como es el caso de la **queja 11/5870, queja 11/5942, queja 12/969 y queja 12/1657.**

3. DUPLICIDAD.

4. NO IRREGULARIDAD

5. JURÍDICO-PRIVADA.

La mayor parte de las quejas que se no se han admitido a trámite por esta causa en **materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** tienen que ver con problemas que los interesados tienen con entidades financieras cuya supervisión no corresponde a esta Institución. Dichos problemas pueden venir referidos a gestiones bancarias con las que manifiestan su desacuerdo (**queja 12/1529, queja 12/2655 o queja 12/2885**), cobro de comisiones (**queja 12/735, queja 12/3822, queja 12/5939**), o adquisición de un producto de riesgo (**queja 12/4413, queja 12/4520, queja 12/4736, queja 12/4755 y queja 12/6257**), por citar algunos ejemplos.

6. SIN COMPETENCIA.

De entre las quejas que en **materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** no se han admitido a trámite en 2012 por esta causa podemos citar la **queja 12/4619** en la que el interesado exponía la situación vivida en relación con la instalación de un kit fotovoltaico en su vivienda y la constatación de que el contador digital contabilizaba energía a pesar de que la estaría devolviendo a la red pública.

Ante tales hechos, el interesado consideraba que se estaba produciendo una infracción muy grave tipificada por Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y reclamaba que la Administración debería velar porque la medición de contadores computase la energía realmente suministrada.

Tras un detenido estudio de cuanto nos expresaba en su escrito, entendimos que el problema denunciado devenía de la falta de regulación del suministro de la energía eléctrica producida en el interior de la red de un consumidor para su propio consumo, según establecía la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia.

Estimamos que dicha regulación, cuyo plazo de aprobación habría ya vencido, será la que establezca las características y condiciones de los contadores necesarias para contabilizar la energía excedente vertida a la red e, incluso, retribuir la misma.

Esta regulación corresponde al Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Por lo que indicamos al interesado que las quejas referentes a dicho organismo no son competencia de esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz y sí, por el contrario, de la Defensoría del Pueblo Estatal, por lo que debía elevar su queja a esa Institución, por ser la competente para conocer de todos aquellos asuntos afectantes a los órganos de la Administración del Estado.

7. SUB-IUDICE.

En **materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** no se han admitido a trámite en 2012 por esta causa varias quejas de las que podemos destacar la **queja 12/6414** en la que la persona reclamante mostraba su disconformidad con la sentencia recaída en un procedimiento contencioso administrativo tramitado respecto de una expropiación forzosa para la ejecución de vía de servicio de acceso desde la autovía del Mediterráneo a Aguadulce.

8. SIN INTERÉS LEGÍTIMO.

9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.

10. SIN PRETENSIÓN.

11. TRANSCURSO DE MÁS DE UN AÑO.

Como reseña de las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa en **materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** podemos citar la **queja 12/3060**, en la que la persona promotora de la queja manifestaba que había presentado varias solicitudes de licencias para venta ambulante en un municipio de Málaga pero el Ayuntamiento no resolvía los procedimientos.

Analizada la documentación facilitada observamos que todas las solicitudes presentadas por el interesado databan de fechas que superaban con creces el límite temporal de un año por lo que, según lo establecido en el artículo 16.1 de la nuestra Ley reguladora (Ley 9/1983, de 1 de diciembre), la queja no podía ser admitida a trámite por considerar que no reúne los requisitos que exige dicha Ley.

12. DESISTIMIENTO.

TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS

I. SECCIÓN PRIMERA: I.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

I.4. Conclusiones y propuestas.

I.4.1. Conclusiones

Decíamos al inicio de este capítulo que 2012 ha sido el año en que la crisis económica ha fagocitado nuestra realidad, impregnando todas las facetas de nuestra vida y situándose como paradigma y eje vertebrador de nuestra actividad y de nuestras decisiones. Y no creemos pecar de exagerados al hacer estas afirmaciones, por cuanto la crisis ha sido durante 2012 un elemento omnipresente en la vida política, social y, por supuesto, económica de nuestro país, hasta tal punto que ha condicionado todas nuestras decisiones, tanto personales, como colectivas.

Por ello, difícilmente podremos entender el devenir de los acontecimientos políticos y sociales durante 2012, sin contextualizar cada suceso o cada decisión con la propia evolución de la crisis económica y su incidencia en la economía de nuestro país. Valorar lo acontecido o las decisiones tomadas sin referenciarlas a la realidad de la crisis económica sería un ejercicio inútil.

Y es, por tanto, en este contexto que debemos analizar la realidad social de nuestra Comunidad Autónoma al finalizar el año 2012. Una realidad, que no deja mucho resquicio para la satisfacción o la alegría, por cuanto enfrentamos un panorama que solo podemos calificar de desolador: unos índices de desempleo nunca vistos; una estadísticas de paro en continuo crecimiento; una sociedad empobrecida; un incremento sostenido de los colectivos en situación de pobreza extrema y exclusión; una clase media agotada e incapaz de seguir soportando el peso de la crisis; una población cada vez mas convulsa y menos conformista con unas decisiones que considera injustas o injustificadas.

Podríamos decir que la realidad de la sociedad andaluza de finales de 2012 viene marcada por la confluencia de dos procesos que, siendo antitéticos, parecen confluir y complementarse para determinar el futuro mas inmediato de nuestra Comunidad.

Por un lado, nuestra sociedad parece inmersa en un proceso de deterioro progresivo de todos los parámetros que miden el bienestar social y económico. Un proceso, al que nadie parece capaz de ponerle freno y en el que parece haberse instalado una especie de inercia que lleva a adoptar, una tras otra, decisiones que se sabe positivamente que van a suponer un mayor empobrecimiento y una mayor pérdida de calidad de vida para la ciudadanía, pero que se consideran inevitables dentro de la política indeclinable de ajustes y reducciones del gasto. Una política que, aunque haya quien aún la pone en cuestión, lo cierto es que viene aplicándose de forma inexorable.

Por otro lado, nos encontramos a una sociedad cada vez más convulsa, más crispada y más dispuesta a manifestar claramente su disconformidad y su protesta por las consecuencias de algunas de las decisiones adoptadas en el marco de las políticas de ajuste, por la reiterada aparición de casos de corrupción política y por la falta de respuesta a algunas de las situaciones más sangrantes provocadas por la crisis económica. Nos referimos a esa sociedad que ha empezado a movilizarse de forma cada vez más activa y

multitudinaria contra situaciones que considera profundamente injustas, como los desahucios, o, claramente inaceptables, como los recortes en servicios esenciales como la sanidad o la educación.

Y decimos que esos dos procesos –el del deterioro progresivo de las condiciones de vida por las políticas de ajuste y el de la progresiva indignación ciudadana por las consecuencias de dicha política- parecen destinados a confluír en un plazo que se nos antoja bastante cercano, lo que podría dar lugar a dos escenarios bien diferenciados: o bien se produce una explosión social, con un enfrentamiento abierto entre la ciudadanía descontenta y quienes defienden las políticas de ajuste a ultranza; o bien se consigue un mínimo entendimiento basado, por un lado, en la decisión de atemperar las políticas económicas y adoptar medidas limitativas o paliativas de sus consecuencias más extremas y, por otro lado, en la aceptación de la necesidad de introducir reformas en profundidad de nuestro sistema económico y de nuestro sistema político.

Quisiéramos creer que es el segundo de los escenarios propuestos, el del entendimiento, el que finalmente se impondrá, y de hecho parecen atisbarse indicios de un cambio en las posiciones de quienes hasta no hace mucho defendían a ultranza las políticas de ajuste severo y contención del déficit y ahora dejan entrever la posibilidad de flexibilizar algunos plazos y algunas medidas ante la gravedad de las consecuencias sociales y económicas de las decisiones adoptadas y, especialmente, ante el creciente clamor de una sociedad cada vez menos sumisa.

Especialmente esperanzados debemos mostrarnos ante el cambio que se está operando últimamente por parte de quienes ostentan responsabilidades políticas en relación a algunas cuestiones como los desahucios, el alquiler social o la legislación hipotecaria, que demuestran que aun existe sensibilidad ante las peticiones de la sociedad y que la presión pacífica de la ciudadanía es capaz de conseguir cambios incluso en asuntos que parecían inamovibles.

Consideramos que esta creciente predisposición de los responsables políticos a reconsiderar algunas políticas o a cambiar algunas legislaciones debería ser aprovechada para introducir algunas medidas que posibilitaran una mejora en la situación de aquellas personas y colectivos que están viéndose más afectados por la situación de crisis económica.

I.4.2. Propuestas

A este respecto, quisiéramos aprovechar la licencia de este Informe para apoyar dos propuestas que, aunque no son en absoluto novedosas y hace tiempo que vienen siendo planteadas por diferentes instancias sociales y políticas, consideramos que podrían contribuir en gran medida a mejorar la situación de los colectivos sociales más castigados por la crisis:

I.4.2.1. Ley de segunda oportunidad.

Bajo esta denominación no pretendemos sino hacer referencia a las diferentes propuestas cuya finalidad es solucionar el problema del sobreendeudamiento familiar, derivado de la incapacidad de muchas familias de buena fe para hacer frente a las deudas

que contrajeron en época de bonanza económica, como consecuencia de la drástica reducción de ingresos provocada por la crisis económica.

De una forma muy sintética se trataría de ofrecer a deudores de buena fe la posibilidad de afrontar el pago de sus deudas de una forma ordenada y en unos plazos razonables, y sin que ello suponga dejar de atender a las necesidades básicas de la unidad familiar o tener que aceptar la carga de una deuda de por vida.

Esta posibilidad debería estar restringida a deudores de buena fe, es decir quienes puedan acreditar que sus deudas no proceden de prácticas temerarias o abusivas y que realmente no pueden hacer frente al pago de las mismas, ni a corto ni a medio plazo, con los ingresos que perciben o con el patrimonio de que disponen.

Serían objeto de inclusión todas las deudas existentes y vivas, sea cual sea su naturaleza y origen, y cuenten o no con garantías adicionales, reales o personales. Esto implica que se integrarían aquí tanto los préstamos personales destinados a la adquisición de vehículos o bienes de consumo, como los préstamos reales destinados a la adquisición de viviendas.

El proceso sería muy similar al que actualmente se desarrolla en los procesos mercantiles cuando se declara el concurso de acreedores. Se trataría de conocer al detalle el activo y el pasivo de la persona deudora y en base a los ingresos y patrimonio existentes y previstos, diseñar un plan de pagos que satisfaga en la medida de lo posible el derecho de cobro de sus acreedores, posibilitando mientras tanto la supervivencia económica del deudor. Un plan de pago que debería tener fijado un plazo límite a partir del cual, y siempre que el deudor haya cumplido fielmente con el plan de pagos impuesto y no haya incurrido en nuevas deudas temerarias, se declaren extintas las deudas restantes y liberado el deudor de cualquier carga para poder iniciar nuevamente su vida.

Para el control, desarrollo y seguimiento del proceso se podría acudir a cualquiera de los sistemas ya existentes en el derecho comparado europeo, bien residenciando estas competencias en un órgano administrativo, judicial o extrajudicial, ya existente o propiciando la creación ex novo de un organismo específicamente dedicado a este fin.

La gran virtualidad de esta Ley de segunda oportunidad es que permitiría afrontar de una forma global el problema del sobreendeudamiento familiar, superando planteamientos parciales centrados únicamente en determinado tipo de deudas, como las hipotecarias, o dirigidos a cierta clase de deudores, como las personas situadas en el umbral de exclusión.

Es cierto que se han producido importantes avances en temas como el de los desahucios hipotecarios donde por fin empiezan a calar y abrirse paso las peticiones de modificación de la legislación hipotecaria y las propuestas de dación en pago o moratoria hipotecaria. No obstante, la centralidad que han tenido los temas hipotecarios en el debate social y político ha oscurecido o marginado en cierta medida el problema de las personas y las familias ahogadas por otro tipo de deudas.

Es importante recordar que hay muchas personas que enfrentan deudas cuyo origen no es un crédito hipotecario y que sin embargo pueden verse expuestos a la pérdida de todos sus bienes, incluida la vivienda familiar. Tal es el caso, por ejemplo, de personas que han trabajado como autónomos o han sido propietarias de pequeños negocios y que

por mor de la crisis se ven convertidas en deudoras a la seguridad social o el caso de personas privadas de sus ingresos por la crisis que se ven incapaces de afrontar sus deudas tributarias.

Del mismo modo, creemos necesario ampliar el espectro social de quienes pudieran beneficiarse de este tipo de medidas, ya que son muchas las personas y familias que como consecuencia de la crisis económica han dejado de estar integradas en lo que podríamos denominar clase media o han dejado de ser miembros del colectivo de personas o familias estructuradas e integradas socialmente, sin que por ello hayan aún caído en situaciones que las situarían en el denominado umbral de la pobreza o la exclusión social.

Precisamente, la incorporación de estas personas y familias a procedimientos de segunda oportunidad tendría por objeto evitar que caigan en estas situaciones de pobreza y exclusión, cuya reinserción a medio y largo plazo comportaría un coste social y económico muy elevado.

I.4.2.2. Fondo especial de solidaridad social.

Los datos que se han ofrecido al inicio de este capítulo sobre el incremento de la pobreza o el aumento de la exclusión y la marginalidad son suficientemente significativos del gran deterioro social que se está produciendo en nuestro país como consecuencia de la crisis económica y permiten poner de manifiesto el acelerado proceso de precarización en que han caído buena parte de los colectivos sociales que anteriormente se encontraban en situación de riesgo.

Día a día crece inexorablemente el número de personas y familias en situación de pobreza o exclusión social o en grave riesgo de engrosar las estadísticas de la marginalidad, y es que cada décima de incremento en la tasa de paro se traduce más pronto que tarde en empobrecimiento y deterioro social y económico; cada mes que transcurre sin que las personas desempleadas logren encontrar trabajo, aumentan los casos de alcoholismo, drogadicción, depresiones, conflictos familiares, etc.; cada lanzamiento del hogar familiar que se produce después de un proceso de desahucio hipotecario puede ser el principio de un proceso sin retorno hacia la marginalidad de una familia antes integrada socialmente.

Pero el problema se agrava cuando comprobamos la difícil situación que atraviesan las redes sociales, públicas y privadas, creadas con el objetivo de servir de salvaguarda a estas personas y familias en situación o en riesgo de exclusión. Los fondos y recursos públicos destinados a fines sociales no paran de menguar y decrecer y son cada vez más incapaces de atender mínimamente las necesidades que presenta una población desfavorecida que no para de crecer y depauperarse. Mientras tanto, las asociaciones del denominado tercer sector de acción social, que constituyen el complemento necesario a la acción social pública, hace tiempo que vienen manifestando claros síntomas de asfixia e incapacidad para seguir soportando la difícil carga de atender a un sector de la población que no para de crecer y cuyas necesidades van también en continuo aumento.

Como consecuencia fundamentalmente de la disminución de los ingresos procedentes de las arcas públicas y, en menor medida, del descenso de la solidaridad privada, estamos asistiendo a la progresiva desaparición de muchos recursos sociales y asistenciales que venían siendo gestionados por las asociaciones del tercer sector y que venían complementando o, en muchos casos, sustituyendo las insuficientes prestaciones

ofrecidas por los recursos públicos. Y esto está provocando que muchas personas se vean privadas de unas atenciones que resultan imprescindibles para atender con suficiencia sus necesidades especiales, lo que, a su vez, está suponiendo un gran deterioro de su calidad de vida.

Las quejas recibidas en esta Institución ponen de relieve cómo tras cada asociación u organización que cierra sus puertas o disminuye sus prestaciones como consecuencia de la pérdida de subvenciones públicas o por el retraso excesivo en su cobro, se oculta el drama de muchas personas y familias que ven cómo se esfuma su única posibilidad de recibir a unos precios asumibles unas prestaciones y una atención que precisan para seguir manteniendo unos mínimos estándares de calidad de vida.

Familias con hijos e hijas con discapacidad que han venido complementando las escasas prestaciones ofrecidas por el sistema sanitario público con el recurso a tratamientos impartidos por asociaciones del tercer sector a bajo coste o incluso de forma gratuita, se ven ahora privadas de estos tratamientos al desaparecer estas asociaciones o disminuir sus prestaciones por la pérdida de las subvenciones que garantizaban su existencia.

Asociaciones que llevan años desarrollando proyectos de atención e integración de colectivos sociales marginados o en riesgo de exclusión –personas drogadictas y exreclusas, minorías étnicas, madres solteras, inmigrantes, etc- se ven ahora forzadas a despedir a monitores, empleados y otro personal cualificado, con años de experiencia y preparación, porque no llegan los fondos públicos comprometidos y se ven incapaces de pagar a tiempo nóminas y atender sus obligaciones tributarias o con la seguridad social. De este modo, proyectos y programas que ha costado muchos años y muchos sacrificios poner en marcha, que han prestado servicios impagables a multitud de personas, que han paliado o evitado situaciones de marginalidad en zonas o barriadas desestructuradas, se ven ahora, de la noche a la mañana, condenados al cierre y al desmantelamiento.

Las consecuencias de la crisis económica, con su correlato de recortes sociales y ajustes presupuestarios, no sólo están siendo terribles por lo que suponen de aumento de los índices de pobreza y exclusión, sino porque también están afectando de forma muy directa y negativa a una gran cantidad de personas y familias que, sin estar situadas en los umbrales de la pobreza o la exclusión, presentan necesidades especiales que estaban siendo cubiertas por los recursos públicos y por las asociaciones del tercer sector y que ahora han quedado abandonadas a su suerte.

A juicio de esta Institución, si no se adoptan de forma inmediata medidas eficaces para restablecer y reforzar las redes sociales que durante años han venido atendiendo a los colectivos más desfavorecidos, las posibilidades de que se produzca una explosión social van a incrementarse de forma muy considerable a corto plazo.

La situación social que estamos atravesando, no solo es gravísima, sino que está deteriorándose a pasos agigantados y con una intensidad dramática. Los datos sobre el número de personas que se encuentran actualmente en situación de exclusión no son tan terribles como los datos sobre el número de personas que se encuentran en situación de riesgo de exclusión y que, si no se toman medidas de inmediato, engrosarán a muy corto plazo las estadísticas de la marginalidad y la miseria.

Es imperioso tomar medidas urgentes para evitar que este drama social se agrave y degenera en un conflicto social de consecuencias imprevisibles. Es imprescindible

evitar la destrucción de todo el entramado de recursos sociales que suponían la ratio última de nuestro estado del bienestar y la verdadera garantía de estabilidad para nuestro sistema social, político y económico. No podemos permitirnos tirar por la borda todo lo conseguido en años pasados, dilapidando el principal capital de legitimidad de nuestro sistema de convivencia.

No es de extrañar la indignación ciudadana cuando se sabe que desde las arcas públicas se han entregado muchos miles de millones para intentar sanear entidades financieras que finalmente han tenido que ser vendidas al mejor postor sin recuperar un solo euro y, sin embargo, esas mismas arcas públicas racanean la entrega de unos pocos miles de euros con los que podría garantizarse la supervivencia y la inclusión social de una familia.

Podemos entender que se destinen miles de millones a pagar a proveedores de las Administraciones públicas porque la inmensa mayoría de afectados por estos impagos son personas que trabajan como autónomos o regentan pequeñas empresas, es decir personas de las que depende una buena parte de la economía y los empleos en este país.

Pero, precisamente porque entendemos y apoyamos esta medida, no alcanzamos a entender cómo es posible que sea tan difícil destinar unos pocos millones a dotar un fondo de solidaridad para atender a las personas marginadas, a quienes han caído en una situación de exclusión o se encuentran en riesgo de caer en ella y, en definitiva, a todas aquellas personas más gravemente perjudicadas por la crisis.

Por todo ello, nos permitimos proponer la posibilidad de que se cree un fondo especial de solidaridad social, destinado a dotar de un mínimo de financiación a los recursos públicos y privados dirigidos a la atención de los colectivos sociales más desfavorecidos y perjudicados por la crisis económica.

Dicho fondo debería incluir fórmulas de financiación, similares a las previstas en el denominado "plan de pago a proveedores", cuya finalidad sería hacer efectivo el pago por parte de las diferentes Administraciones Públicas de las cantidades adeudadas a las denominadas asociaciones del tercer sector de acción social.

Del mismo modo se debería destinar parte de este fondo de solidaridad a garantizar para los próximos años una financiación mínima de aquellos proyectos y programas dirigidos a los colectivos sociales más necesitados y gestionados por las asociaciones y organizaciones que integran el denominado tercer sector.

Los criterios y fórmulas de reparto de este fondo deberían ser precisados en la normativa que regulase el mismo, aunque entendemos que podría seguirse un patrón similar al ya utilizado para el reparto de los fondos de acción social provenientes de la recaudación del IRPF.

Creemos que las dos propuestas que presentamos, aunque no sean en absoluto novedosas, tienen la virtualidad de poner en valor dos iniciativas que cuentan con un amplio respaldo social y con el refrendo de personas y colectivos de reconocido prestigio y solvencia, además de tratarse de iniciativas avaladas por experiencias similares desarrolladas en países de nuestro entorno.

Pero el principal valor de las propuestas que sometemos a la consideración de esa Cámara reside en su oportunidad y su necesidad para ofrecer un mínimo de

esperanza a las innumerables personas atrapadas en el drama inacabable de esta crisis y para dar a toda la sociedad una muestra de compromiso y lealtad con los valores y derechos que sustentan el sistema de convivencia en libertad nacido de la Constitución.

V. ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

2.4. Pago del Impuesto del Incremento sobre el Valor de los Terrenos Urbanos en los supuestos de desahucio.

En este apartado vamos a dar cuenta de una problemática muy particular que se nos ha planteado en algunas de las queja recibidas durante este año 2012, en las que sus promotores exponían su perplejidad al conocer que, no solo el inmueble que constituía su vivienda habitual había sido objeto de subasta judicial tras un proceso de desahucio procediéndose a su adjudicación a un tercero, sino que además debían hacer frente a un impuesto municipal como consecuencia de tal hecho.

Para ilustrar este epígrafe nos proponemos dar cuenta de la **queja 12/2653**.

En esta queja su promotor exponía que, pese a haber sido desahuciado, el Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) le había liquidado el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos (en adelante plusvalía) por la transmisión de dicho inmueble y, además, al no haber efectuado la oportuna autoliquidación, había dictado acuerdo de apertura y propuesta de resolución de expediente sancionador contra su persona, en la consideración de que el impago de la plusvalía constituía una infracción de carácter leve, tipificada en los artículos 183 a 191 de la Ley 58/2003 de 17 de Diciembre, General Tributaria.

La persona promotora de la queja nos trasladaba su total disconformidad con estas actuaciones por considerar que dicho gravamen era injusto y empeoraba aún más su situación como desahuciado. Asimismo, exponía su absoluta discrepancia con el expediente sancionador incoado en su contra por entender que incrementaba el grado de injusticia de la situación que está padeciendo.

Aunque en términos de justicia el asunto pudiera parecer claro, la realidad jurídica, y en particular la realidad jurídica tributaria, nos viene a demostrar que se trata de un asunto realmente complejo.

En efecto, como cuestión previa, realicemos un estudio sobre la normativa existente en esta materia.

El Real Decreto Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, constituye la norma básica del impuesto. Dedicando a su regulación los artículos 104 a 110, ambos inclusivos.

De entre los citados preceptos y en cuanto a su relación con el supuesto que nos ocupa, merecen ser reproducidos los siguientes:

«Artículo 104. Naturaleza y hecho imponible. Supuestos de no sujeción.

1.- El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la

constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

2.- No está sujeto a este impuesto el incremento de valor que experimenten los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. En consecuencia con ello, está sujeto el incremento de valor que experimenten los terrenos que deban tener la consideración de urbanos, a efectos de dicho Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con independencia de que estén o no contemplados como tales en el Catastro o en el padrón de aquél.

A los efectos de este impuesto, estará asimismo sujeto a éste el incremento de valor que experimenten los terrenos integrados en los bienes inmuebles clasificados como de características especiales a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

3.- No se producirá la sujeción al impuesto en los supuestos de aportaciones de bienes y derechos realizadas por los cónyuges a la sociedad conyugal, adjudicaciones que a su favor y en pago de ellas se verifiquen y transmisiones que se hagan a los cónyuges en pago de sus haberes comunes.

Tampoco se producirá la sujeción al impuesto en los supuestos de transmisiones de bienes inmuebles entre cónyuges o a favor de los hijos, como consecuencia del cumplimiento de sentencias en los casos de nulidad, separación o divorcio matrimonial, sea cual sea el régimen económico matrimonial.

4.- No se devengará el impuesto con ocasión de las aportaciones o transmisiones de bienes inmuebles efectuadas a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria regulada en la disposición adicional séptima de la Ley 9/2012, de 14 de Noviembre, de reestructuración y resolución de las entidades de crédito.

No se producirá el devengo del impuesto con ocasión de las aportaciones o transmisiones realizadas por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria a entidades participadas directa o indirectamente por dicha Sociedad en al menos el 50% del capital, fondos propios, resultados o derechos de voto de la entidad participada en el momento inmediatamente anterior a la transmisión, o como consecuencia de la misma.

No se devengará el impuesto con ocasión de las aportaciones o transmisiones realizadas por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, o por las entidades constituidas por esta para cumplir con su objeto social, a los fondos de activos bancarios, a que se refiere la .Disposición adicional décima de la Ley 9/2012, de 14 de Noviembre.

No se devengará el impuesto por las aportaciones o transmisiones que se produzcan entre los citados Fondos durante el período de tiempo de mantenimiento de la exposición del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria a los Fondos, previsto en el apartado 10 de dicha disposición adicional décima.

En la posterior transmisión de los inmuebles se entenderá que el número de años a lo largo de los cuales se ha puesto de manifiesto el incremento de valor de los terrenos no se ha interrumpido por causa de la transmisión derivada de las operaciones previstas en este apartado.

Artículo 105. Exenciones.

1. Estarán exentos de este impuesto los incrementos de valor que se manifiesten como consecuencia de los siguientes actos:

a. La constitución y transmisión de derechos de servidumbre.

b. Las transmisiones de bienes que se encuentren dentro del perímetro delimitado como Conjunto Histórico-Artístico, o hayan sido declarados individualmente de interés cultural, según lo establecido en la Ley 16/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español, cuando sus propietarios o titulares de derechos reales acrediten que han realizado a su cargo obras de conservación, mejora o rehabilitación en dichos inmuebles. A estos efectos, la ordenanza fiscal establecerá los aspectos sustantivos y formales de la exención.

2. Asimismo, estarán exentos de este impuesto los correspondientes incrementos de valor cuando la obligación de satisfacer aquél recaiga sobre las siguientes personas o entidades:

a. El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, a las que pertenezca el municipio, así como los organismos autónomos del Estado y las entidades de derecho público de análogo carácter de las comunidades autónomas y de dichas entidades locales.

b. El municipio de la imposición y demás entidades locales integradas o en las que se integre dicho municipio, así como sus respectivas entidades de derecho público de análogo carácter a los organismos autónomos del Estado.

c. Las instituciones que tengan la calificación de benéficas o de benéfico-docentes.

d. Las entidades gestoras de la Seguridad Social y las mutualidades de previsión social reguladas en la Ley 30/1995, de 8 de Noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

e. Los titulares de concesiones administrativas revertibles respecto a los terrenos afectos a éstas.

f. La Cruz Roja Española.

g. Las personas o entidades a cuyo favor se haya reconocido la exención en tratados o convenios internacionales.

Artículo 106. Sujetos pasivos.

1. Es sujeto pasivo del impuesto a título de contribuyente:

a. En las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio a título lucrativo, la persona física o jurídica, o la entidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria, que adquiera el terreno o a cuyo favor se b. En las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio a título oneroso, la persona física o jurídica, o la entidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria, que transmita el terreno, o que constituya o transmita el derecho real de que se trate.

2. En los supuestos a que se refiere el párrafo b del apartado anterior, tendrá la consideración de sujeto pasivo sustituto del contribuyente, la persona física o jurídica, o la entidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria, que adquiera el terreno o a cuyo favor se constituya o transmita el derecho real de que se trate, cuando el contribuyente sea una persona física no residente en España.»

Pues bien, en el ámbito del sujeto pasivo, resulta destacable el artículo 9 del Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de Marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin Recursos, que introduce una modificación en el artículo 106 -anteriormente reproducido- mediante la incorporación de un nuevo párrafo tercero, en el que se invierte la condición del sujeto pasivo en los supuestos de dación en pago:

«3. En las transmisiones realizadas por los deudores comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de Marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, con ocasión de la dación en pago de su vivienda prevista en el apartado 3 del Anexo de dicha norma, tendrá la consideración de sujeto pasivo sustituto del contribuyente la entidad que adquiera el inmueble, sin que el sustituto pueda exigir del contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas.»

Finalmente, y en relación con la capacidad de autonormación de los Ayuntamientos, resulta de aplicación el artículo 8.c) de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria, del siguiente tenor literal:

«Se regularán en todo caso por Ley:

c) La determinación de los obligados tributarios previstos en el apartado 2 del artículo 35 de esta Ley y de los responsables.»

Pues bien, tras una análisis detenido de la normativa existente en la materia que nos ocupa, hemos de decir que desde una perspectiva estrictamente jurídica resulta incuestionable que la transmisión de un inmueble, aunque sea como consecuencia de un proceso judicial por desahucio hipotecario, constituye un hecho imponible sujeto al impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos, resultando como obligado al pago de dicho impuesto, en calidad de sujeto pasivo la persona transmitente del bien, es decir el titular del inmueble ejecutado, siempre y cuando haya una diferencia entre el valor de adquisición del mismo y el valor de adjudicación.

Y esta es una realidad jurídica incuestionable por cuanto los casos de desahucio por ejecución hipotecaria no se encuentran incluidos entre los supuestos de no sujeción o exención que a la presente fecha contempla la legislación vigente, ni al presente supuesto le

resulta de aplicación la excepción recogida en el apartado 3 del art. 106 del TRHL por dos motivos: por no encontrarse vigente dicho texto legal en el momento de producirse la adjudicación judicial del inmueble y por no tratarse de un supuesto de dación en pago.

Ello no obstante, aunque debamos admitir que la actuación realizada es conforme a derecho, esta Institución no puede dejar de señalar la manifiesta injusticia que se deduce de la misma.

En efecto, la grave situación económica que afecta nuestro país está provocando, entre otras muchas tragedias, que muchos ciudadanos se vean despojados de sus viviendas como consecuencia de la imposibilidad de hacer frente al pago de los créditos hipotecarios por circunstancias económicas sobrevenidas y como resultado directo de la aplicación de una legislación hipotecaria obsoleta y manifiestamente injusta, que no contempla soluciones alternativas para los deudores de buena fe incurso en situaciones de sobreendeudamiento.

A esta situación de injusticia y desprotección, viene a sumarse como agravio añadido la obligación de afrontar el pago de los impuestos resultantes de una transmisión patrimonial no querida y, en algunos supuestos como el presente, el verse incurso en procedimientos sancionadores por no haber cumplido en tiempo y forma con las obligaciones tributarias.

De lo injusto de tal situación es clara demostración el hecho de que el legislador haya querido eximir de esta obligación tributaria a los sujetos pasivos incurso en procedimientos de desahucio, cuando se acuerde la dación en pago del inmueble en los supuestos contemplados en el Real Decreto Ley 6/2012.

En efecto, en la modificación que se introduce en el artículo 106 del RDL 2/2005 de 5 de Marzo, en virtud del artículo 9 del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de Marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin Recursos, se prevé trasladar, en los supuestos de dación en pago, la condición de sujeto pasivo sustituto del contribuyente a la entidad que adquiera el inmuebles, excluyendo la posibilidad de que este pueda repetir posteriormente contra el sujeto pasivo contribuyente por las obligaciones tributarias satisfechas.

Lamentablemente, no podemos obviar que artículo 9 del Real Decreto- ley 6/2012, de 9 de Marzo, se está refiriendo únicamente a los supuestos de dación en pago, y no al supuesto de adjudicación forzosa, lo que impide la aplicación analógica al supuesto debatido en la queja, de conformidad con el artículo 8 de la Ley General Tributaria, que declara de manera expresa que la determinación de los obligados tributarios es una cuestión que habrá de ser regulada por ley.

Ante esta reserva de ley, y la limitación que dicho mandato legal impone a la capacidad de autonormación de las corporaciones locales, somos conscientes de que los ayuntamientos carecen de legitimación para alterar la condición de sujeto pasivo del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos en los supuestos en que los bienes se transmitan por adjudicación forzosa.

Así las cosas parece que es difícil encontrar una solución para evitar que se concrete la injusticia que desvela este caso.

No obstante, y por difícil que pueda resultar, esta Institución considera que es su deber apelar a la sensibilidad de las distintas administraciones implicadas para que en el ámbito de las competencias que le son propias, adopten las medidas y acciones que resulten necesarias para aliviar, en la medida de lo posible las implicaciones legales que se derivan de la adjudicación en subasta de un inmueble.

En este sentido, no podemos por menos que apelar a la sensibilidad y solidaridad de las corporaciones locales, quienes conocen y viven cada día muy de cerca las situaciones dramáticas que afectan a sus conciudadanos tras perder sus viviendas, a fin de que realicen cuantas actuaciones resulten necesarias y procedentes en aras a conseguir que se haga extensible el tratamiento que se dispensa en los supuestos de dación en pago en favor del deudor hipotecario, a los supuestos de adjudicación forzosa.

Asimismo, nos proponemos iniciar una actuación de oficio ante Federación Andaluza de Municipios y Provincias, con el objeto de que los distintos Ayuntamientos tomen conciencia de la situación que se está produciendo tras los desahucios, en cuanto a la obligación de las personas afectadas de liquidar el impuesto de Plusvalía. Y aúnen sus esfuerzos con el ánimo de proponer ante los órganos competentes de la Administración del Estado la alteración de la condición del sujeto pasivo a los efectos del impuesto del Incremento del Valor de los Terrenos, en los supuestos de adjudicación forzosa de los inmuebles.

XII.- POLÍTICAS DE IGUALDAD Y PARTICIPACIÓN

2.8. *Participación*

En este sentido, nos parece interesante traer a colación el caso analizado en la **queja 12/4229**, promovida por una concejal integrante de una corporación municipal que nos contaba que debido a su estado -embarazada y próxima a la fecha de parto- y teniendo en cuenta la lejanía de su lugar de residencia respecto del Ayuntamiento donde ejercía su labor, había solicitado permiso para asistir a las sesiones de los órganos colegiados de los que formaba parte mediante teleconferencia, siendo aceptada su petición por parte de los regidores municipales –en una decisión digna de encomio- sin que se le hubiese formulado ningún reparo a tal forma de intervención y participación.

No obstante, la reclamante discrepaba –y de ahí venía su queja- con la decisión de la alcaldía de no hacerle efectivo el importe de las cantidades establecidas en acuerdo municipal por asistencia a las sesiones de los órganos de participación y de control político administrativo.

Tras analizar lo expuesto en la queja, nos dirigimos a la interesada solicitándole que nos aportara copia de las reclamaciones presentadas ante el Ayuntamiento y de las respuestas que, en su caso hubiera recibido, sin obtener ninguna contestación por parte de la promotora de la queja lo que nos impidió continuar con la tramitación del expediente.

OFICINA DE INFORMACIÓN

3.1. *Asuntos tratados en las Consultas*

Hay que destacar en los últimos meses el gran número de consultas que se han recibido mostrando la ciudadanía su disconformidad con la actuación de las entidades bancarias que se han capitalizado a costa de los ciudadanos endosándoles con engaño o con insuficiente claridad las participaciones preferentes y demás productos financieros de inversión a largo plazo.

Esta cuestión indirectamente está relacionada con la crisis económica debido a que muchas personas dado el empeoramiento de sus circunstancias económicas, han intentado rescatar estos fondos para subvenir a las nuevas necesidades surgidas, habiéndose encontrado con la imposibilidad de hacerlo.

Entre las personas afectadas hay que destacar principalmente a las mayores, algunas con los ahorros de toda su vida invertidos en este tipo de productos financieros y otras también, con muy elevadas cuantías.

En todos estos casos hemos informado de las actuaciones del DPA, remitiendo a la consulta de la página web y a su vez, nos hemos coordinado con el Área, respecto a la información a suministrar orientando a la presentación de queja para su remisión a la fiscalía.

En este año se han planteado últimamente otro tipo de consultas son las relacionadas con la inseguridad, falta de información, complejidad etc. de los productos bancarios en general, acudiendo las personas demandando información o aclaración específica y especializada sobre estas cuestiones.

Una de las posibles causas del planteamiento reciente de este tipo de consultas creemos que está relacionada con el protagonismo que ha tenido esta Defensoría en el asunto de las participaciones preferentes, a raíz de las actuaciones y comunicados realizados a pesar de no tener competencia específica de supervisión ante las Entidades de Crédito

Ante ello vemos que parte de estas personas no son usuarias de las TIC, por lo que no podemos recomendar que accedan a la web del Banco de España para a través de sus contenidos aclarar sus dudas al respecto.

Se da la circunstancia de que hay entidades que se dedican a ello, obviamente, cobran por este asesoramiento especializado. Solemos informar de la existencia de asociaciones de usuarios de la banca, por si quieren acudir a ellas a solicitar información.

Otro gran número de consultas son las relacionadas con los retrasos en obtener de las Administraciones el pago de subvenciones, justiprecios, devolución de ingresos indebidos, etc., a lo que se añade la falta de disponibilidad presupuestaria alegadas por los organismos concedentes, para no hacerlas efectivas. Cobro doble del IBI, irregularidades en notificaciones y altas, recargos; cobro de recibos de basura atrasados y con recargos etc

Igualmente hay que destacar la formulada por un consultante el cual ya había perdido su vivienda al haber sido adjudicada en subasta y nos decía que al haberse producido un cambio de titularidad del bien, encima el Ayuntamiento le había notificado que

debía de pagar la Plusvalía, de manera que pedía nuestra intervención para no tener que pagarla pues entendía que en modo alguno transmitió la propiedad voluntariamente y además, le era imposible hacerlo por encontrarse en situación de desempleo.

Es de reseñar el aumento de consultas relacionadas con la actividad de los organismos de ámbito estatal, así tenemos las disconformidades con los valores catastrales pues, de hecho, los inmuebles se han devaluado y los pocos que se venden es perdiendo dinero, es decir, a precios inferiores a los de su adquisición, sin embargo la Administración de Hacienda, que lo sabe, sigue manteniendo inflados sus precios a efectos de los impuestos que devengan las transmisiones.

Otro importante bloque de consultas lo constituye el relacionado con las pérdidas de viviendas a consecuencia de la imposibilidad del pago de las hipotecas, debido al empeoramiento de las condiciones económicas de las familias derivadas de la crisis, que se concretan en la pérdida o carencia de empleo y la percepción de prestaciones de escasa cuantía que se destinan a la cobertura de necesidades básicas, o el agotamiento de las mismas y la no percepción de ingresos de ningún tipo.

En estos casos, la coordinación de la oficina ha sido permanente a lo largo de todo el año con el Área D. En un primer momento y cuando la situación que nos describían las personas que acudían a nosotros no había dado lugar aún a la pérdida definitiva de la vivienda sino que se concretaban en el temor a perderla, debido al impago de algunas cuotas de la hipoteca, después de dirigirlos a los recursos sociales, orientamos a la presentación de queja ante el DPA por si pudiéramos mediar ante la Entidad Crediticia, en la línea ya emprendida por esta Defensoría en años anteriores.

Con posterioridad y a medida que se han ido sucediendo las nuevas medidas legislativas de ámbito estatal y las actuaciones puestas en marcha por la Comunidad Autónoma, hemos ido adaptando nuestra información a los nuevos acontecimientos.

Finalmente en materia de crisis hemos recibido aportaciones de personas que enviaban sugerencias o ideas para combatirla y evitar así los recortes anunciados por el gobierno.

5. Derechos de la Ciudadanía, en sus relaciones con la Administración.

Pues bien, en relación con nuestras actuaciones relativas a los derechos de la ciudadanía, a ser atendidos e informados adecuadamente, así como a recibir respuesta por parte de la administración pública a la que se hubieran dirigido, planteando sus pretensiones, hemos tramitado varias quejas durante el 2012.

Un primer grupo de ellas, están relacionadas con la disconformidad de las personas que se dirigieron a nosotros, en relación a la números de teléfonos de diversos organismos públicos y privados, asignados tanto para recibir información, como para realizar trámites y reclamaciones, incluidos los de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado y los de compañías suministradoras de servicios básicos.

En concreto, en estas quejas la disconformidad se centra en que estos número telefónicos comienzan por un 902; siendo este tipo de línea un número de teléfono único a nivel nacional en el que se puede recibir todas las llamadas realizadas desde cualquier punto de España tanto desde la red fija como desde la red móvil. Es un **número virtual** que recoge las llamadas y las desvía a un **número fijo** determinado y su coste es ligeramente superior al de una llamada local.

La mayor desventaja de estos números viene provocada porque las empresas de servicios de telecomunicaciones que venden sus packs de tarifa plana no los incluyen. Por ello los usuarios que aun teniendo contratada una tarifa plana tienen que pagar por las llamadas que realizan a estos números, en cambio, si fuera un número normal les saldrían gratis.

Ejemplo de ellas han sido, la **queja 12/3453**, **queja 12/3855**, **queja 12/4902**, **queja 12/5771**, en las que las personas reclamantes, no se ratificaron en su contenido mediante firma, ni nos enviaron la ampliación de datos que solicitamos.

Por singular, destacamos la **queja 12/3910**, en la que su promovente, mediante correo electrónico nos exponía que era muy importante que las llamadas a la policía fuesen gratis. *“Algunas veces nos encontramos en la calle en circunstancias en las cuales debemos notificar a la policía - sea por robo o pelea callejeras o situaciones donde vemos que alguien esta siendo ultrajado o abusado/a de alguna manera- y no podemos notificar a la policía porque no tenemos monedas o porque nuestro teléfono móvil esta descargado. Movistar cobra 40 céntimos por llamar al 091 o 092. Hay que cambiar esto urgentemente”*.

Como quiera que el contenido de esta queja, atañe a competencias de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, que es la que regula toda la cuestión relativa a la asignación de recursos públicos de numeración, procedimos a su remisión a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales, al ser aquella un organismo de la Administración del Estado.

Un segundo grupo de quejas, tratadas en esta Área, lo constituyen las de aquellos ciudadanos y ciudadanas, que no habían obtenido respuesta alguna, a los escritos que habían dirigido a la administración competente para resolver sobre la pretensión planteada. En todas estas quejas, procedemos siempre a la admisión a trámite, sin entrar en el fondo de la cuestión, sino con la finalidad de romper el silencio de la administración, por cuanto que esta Institución tiene encomendado expresamente, en virtud del artículo 17, apartado 2, in fine de su Ley reguladora, velar porque la administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que les hayan formulado. Ejemplo de ellas son la **queja 12/643** y **queja 12/3372**, en las que dimos por concluidas nuestras actuaciones cuando se emitió el pronunciamiento expreso por parte de la administración implicada, a los escritos formulados por las personas interesadas.

Un tercer grupo, lo constituyen las quejas en las que la ciudadanía, plantea algún tipo de disfuncionalidad y/o presunta irregularidad, en su derecho a relacionarse con la administración por medios telemáticos, así en la **queja 12/3391** el reclamante textualmente nos decía lo siguiente:

“1.- El pasado 06/06/12 solicité la admisión en ciclos formativos de grado medio a través del registro electrónico de la secretaría virtual de la Consejería de Educación, según copia adjunta.

2.- Que no obstante, el sábado 23/06/12 recibí un email de dicho organismo (adjunto copia) advirtiéndome de que el trámite electrónico carecería de validez si ANTES DEL LUNES 25 -sólo disponía de 1 día- NO entregaba copia de la solicitud en la secretaría del IES elegido en primera opción.

3.- Que he tenido que desplazarme al IES para entregarlo, esperar turno en la larga cola propia del último día hábil, y después de todo, rellenar de nuevo la solicitud.

4.- Que el art. 6 de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, reconoce el DERECHO del administrado a la realización de trámites y solicitudes telemáticas, etc... por lo que una vez realizado, en plazo, el trámite a través de la sede electrónica no procede que se me obligue a repetirla presencialmente, ocasionándome unas molestias que en modo alguno debo soportar, además de tratarse precisamente de las que la referida Ley pretendía evitar a los ciudadanos”.

Solicitado informe, por la Secretaría General Técnica de la citada Consejería, se nos dijo que la secretaría virtual contemplaba dos modalidades de tramitación electrónica para los procedimientos de admisión en los ciclos formativos de grado medio, cumpliendo los preceptos de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y son la cumplimentación on-line para su posterior entrega presencial en el centro educativo elegido y la presentación telemática on-line, que sería la tramitación por administración electrónica, propiamente dicha, por cuanto que la solicitud ha de ser firmada digitalmente a partir de lo cual accede al registro electrónico y queda grabada en el sistema informático Séneca, para su posterior tramitación.

Pues bien, en el caso de nuestro reclamante, presentó su solicitud electrónica on-line, con total normalidad y validez administrativa en base a la normativa vigente, a partir de cuyo momento no tenía que hacer ninguna otra acción, dado que había realizado de forma correcta y completa el inicio del procedimiento.

No obstante, el sistema automático de avisos del que dispone la secretaría virtual, envió correos automatizados informando de la próxima expiración del plazo para presentar la solicitud de admisión y, además, erróneamente también envió este aviso, de forma automática, a los que ya la habían presentado electrónicamente, cual era el caso de nuestro reclamante, aunque sólo constaba para el programa informático la solicitud que presentó en primer lugar y vía electrónica, no habiendo sido perjudicado en el procedimiento de admisión.

Finalmente, la Secretaría General, pedía disculpas al mismo, por el trastorno ocasionado con el correo electrónico que por error se le envió. A la vista de estas explicaciones, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Para concluir, vamos referirnos a continuación a las nuevas situaciones que en relación al derecho de la ciudadanía a recibir información y comunicarse con la administración pública, se están produciendo con la aparición e intervención de estas en las redes sociales de internet.

En nuestra actual sociedad y en la era de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, es indiscutible que el uso de las redes sociales es ya una realidad más en el ámbito de la Administración Pública Española, puesto que la ciudadanía reclama nuevos canales de comunicación con las administraciones y entidades públicas, demandando rapidez e inmediatez, en el acceso y conocimiento de la actividad e información que las mismas generan y, al mismo tiempo, que sea clara y concisa en sus contenidos.

La Administración, las utiliza, por una parte, para difundir información, sobre sus competencias, actividades y servicios que presta y, por otro, como canal de escucha de las demandas y opiniones de las personas usuarias, respecto de la actuación de las administraciones públicas. Tampoco se puede olvidar la aspiración democrática que tiene la utilización de estos canales de comunicación recíproca, pues propicia la participación de aquella en los asuntos públicos.

Entre otras cosas, esto facilita una mayor difusión de la información y el que se pueda dar una respuesta ágil a las demandas que se produzcan en este sentido. También supone la simplificación de trámites de la propia atención ciudadana, todo ello encaminado también a conseguir una mayor transparencia de la actuación administrativa.

No obstante, este medio, el de las redes sociales, no es el adecuado para la producción de actos administrativos con trascendencia jurídica para la ciudadanía.

Esta y otras cuestiones, hemos tenido ocasión de analizarlas en el año 2012, a través de la **queja 11/4815**, tramitada a instancia de parte, contra el Ayuntamiento de Roquetas de Mar, que abrió un canal libre y directo de comunicación para todo su vecindario, a modo de poder exponer sus quejas, ruegos y preguntas a través de Facebook, la red social, en la que nuestro reclamante nos decía que tras exponer a través de esta red social, un ruego/sugerencia sobre el uso de unas instalaciones deportivas en este municipio, casi en estado de abandono, se le respondió de una manera, a su juicio, bastante escueta e inadecuada.

Dicho esto, borró y publicó nuevos comentarios en el “muro”, instando a que se le contestara de manera adecuada, pues al ser el utilizado un canal oficial, consideraba tener derecho a exigir una respuesta a su solicitud. Después de haber pasado alrededor de dos semanas sin tener contestación, se vetó su participación en la red social, se le prohibió la publicación de contenidos y la respuesta a cualquier comentario publicado por el administrador del perfil municipal en la red social.

Finalmente concretaba su petición en ser readmitido en la página web para poder seguir formulando de manera oficial, ruegos, preguntas y solicitudes y que se exigiera al Ayuntamiento dar una respuesta coherente a su petición.

Tras solicitar informe al Ayuntamiento de Roquetas, se nos envió respuesta aclarando las circunstancias del caso, la información necesaria para su valoración y una copia de la Guía de Buenas Prácticas en el uso de las Redes Sociales elaborada por el citado Ayuntamiento y aprobada por la Junta de Gobierno Local.

Se añadía que a la fecha de emisión del informe, la persona reclamante, tenía restituidos los permisos de escritura, por haber transcurrido los 90 días naturales durante los cuales se vetó e impidió su participación en la Red Social porque, a pesar de recordarle el obligado cumplimiento de la Guía de Buenas Prácticas, insistió en su actitud y ante el

reiterado incumplimiento, se procedió por parte del administrador del perfil a retirarle los permisos de escritura durante el período señalado, pues quedó demostrado que, junto con otras personas usuarias del facebook municipal, había actuado de forma no constructiva, con el único objetivo de entorpecer el funcionamiento del perfil.

Por otra parte, se le había autorizado el uso de la instalación deportiva municipal que el mismo demandaba, con lo que entendimos que, finalmente, había sido satisfecha su solicitud.

No obstante, con ocasión de la tramitación de esta queja, extraemos las siguientes conclusiones:

a) El Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería), impulsó la puesta en marcha de sus perfiles institucionales en las redes sociales con mayor penetración, facebook y twitter, lo que motivó la redacción de una Guía de Buenas Prácticas, aprobada por la Junta de Gobierno Local, con el fin de mantener el uso y neutralidad. (El perfil se encuentra administrado por el personal técnico del Servicio de Informática del propio Ayuntamiento).

b) La ciudadanía, en sus relaciones con las administraciones públicas tiene derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, según lo previsto en la Ley 30/1992, de 1 de Noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en adelante LRJAPYAC.

Asimismo, puede relacionarse con las administraciones públicas, para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios, electrónicos, informáticos y telemáticos con respeto a las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento (artículo 45, 2 de la LRJAPYAC).

c) En lo que atañe a la posibilidad de que a través de una red social de internet se pueda iniciar un procedimiento administrativo mediante la presentación de una solicitud, que de lugar a una resolución administrativa que estime o deniegue la petición, entendemos que no es posible, por cuanto que no viene previsto en la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos mediante la que se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico el derecho de la ciudadanía a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos.

El acceso y utilización de las nuevas tecnologías constituye un derecho en sí mismo considerado que como tal debe ser reconocido y garantizado de manera efectiva por los poderes públicos, ya que representa, además, un medio imprescindible para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y su incorporación a la vida social, económica y cultural, por cuanto que las TIC permiten acercar las instituciones públicas a aquella, superando barreras de distancia y tiempo que han venido representado un obstáculo decisivo para que ésta pudiera acceder de forma ágil y eficaz a los servicios públicos.

En cualquier caso, la producción de actos administrativos, solo puede realizarse a través y mediante el procedimiento administrativo que esté previsto para ello, con independencia de que, para superar las barreras de distancia y tiempo entre las personas solicitantes y la administración competente para resolver, los distintos trámites y gestiones puedan llevarse a cabo por medios electrónicos y telemáticos, siempre que se realice con los requisitos y garantías que establece la Ley 11/2007 y su normativa de desarrollo, para

que los procedimientos así tramitados y los actos administrativos producidos en los mismos tengan validez y eficacia, en definitiva, relevancia jurídica, conforme a la normativa general o sectorial que sea de aplicación.

d) Finalmente, queda valorar el hecho de si, tras efectuar advertencia, se puede inhabilitar a los ciudadanos y ciudadanas, de forma temporal, por la administración técnica del perfil, la capacidad de publicar mensajes, medida que se impuso a nuestro reclamante, por plazo de 90 días naturales.

Analizado el Código de Buenas Prácticas en el uso de las Redes Sociales, aprobado por el Ayuntamiento, observamos no se incluyen las consecuencias, pueden derivarse de su incumplimiento, como la medida de inhabilitación temporal de la capacidad de publicar mensajes por determinado plazo.

Nos pronunciamos ante el Ayuntamiento implicado, en el sentido de que dada la aun ausencia de normativa expresa que, en el seno de la administración pública, regule el acceso y participación de ésta en las Redes Sociales, mas allá de las normas de conducta que se asumen y se aceptan al usar la red social de que se trate, la medida que se adoptó con el interesado, obviamente de carácter restrictivo, como consecuencia del no respeto o incumplimiento del Código de Buenas Prácticas, u otras que de la misma naturaleza pudieran adoptarse, debería ser contemplada en la propia Guía.

No tiene sentido, incorporar el Ayuntamiento a facebook para facilitar la participación, la información etc., aprobando incluso una Guía de Buenas Prácticas para su regulación y adoptar una medida excluyente no prevista en la misma.

El hecho de que no se trate de un procedimiento administrativo reglado, no puede obviar que cuando una Administración se relaciona con la ciudadanía, cualquiera que sea en el ámbito en el que actúe, siempre, y necesariamente, lo ha de hacer sometida al derecho y, en el caso que nos ocupa, entendimos que el Ayuntamiento debía someterse, entre otros, a los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad, buena fe y confianza legítima en el actuar de la Administración.

Ello aconseja que las reglas del uso de las redes sociales sean establecidas y conocidas de antemano por los usuarios y usuarias de estas webs municipales, así como las consecuencias que pueden acarrear su inobservancia o incumplimiento.

Así formulamos **Sugerencia**, en orden a que en la Guía de Buenas Prácticas en el uso de las Redes Sociales, aprobada por el Ayuntamiento de Roquetas de Mar, se incluya la advertencia de cancelación del acceso, servicio y contenidos, que de manera temporal pueda acordarse, como consecuencia de la inobservancia o incumplimiento de la Guía referida, debiéndose regular también, el procedimiento que se acuerde para la imposición de estas medidas.

También sugerimos que se le de a esta nueva regulación, la más amplia difusión, garantizándose en concreto, su publicidad, entre otros medios, a través de las webs municipales de las Redes Sociales en las que participa el Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería).

A esta fecha, el Ayuntamiento de Roquetas de Mar, a contestado a nuestra **Resolución** aceptando plenamente la misma; así la Guía de Buenas Prácticas ha sido modificada en el sentido recomendado, habiéndosele dado la correspondiente difusión y

publicidad en las webs municipales de las Redes Sociales en las que participa este Ayuntamiento.