

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INFORME AL PARLAMENTO 2010

ÁREA TEMÁTICA CRISIS ECONÓMICA

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

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

Andalucía 2011

ÍNDICE

SECCIÓN PRIMERA:	5
LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES ESTATUTARIOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS PERSONAS A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	5
I.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA.	7
TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS	29
I. PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO	30
2.10. <i>Demora en el pago de las retribuciones a los empleados del Ayuntamiento de Huévar del Aljarafe (Sevilla)</i>	30
II. URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES	35
2.2. <i>Vivienda</i>	35
2.2.5. Medidas de fomento y ayudas para el acceso a la vivienda	35
2.2.5.1. Ayudas a la adquisición de viviendas protegidas.	35
2.2.5.2. Ayudas a la rehabilitación de viviendas.	36
2.2.5.3. Ayudas al alquiler de viviendas.	38
2.2.5.3.1. Ayudas a los propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler.	38
2.2.5.3.2. Ayudas a los inquilinos de viviendas en alquiler.	50
IV. EDUCACIÓN	54
2.1.2. Edificios Escolares	54
2.1.2.1. Instalaciones y construcción de nuevos centros	55
2.1.2.2. Conservación y equipamiento	62
VI. JUSTICIA, PRISIONES Y EXTRANJERÍA	65
2.1. <i>Quejas motivadas por dilaciones indebidas</i>	65
2.1.2. Juzgados de lo Social: la repercusión de la crisis económica	65
2.4. <i>Actuaciones Penitenciarias</i>	70
2.4.3. La colaboración de la Junta de Andalucía en materia de Deportes: un excelente programa que sucumbe ante la crisis	70
VII. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	75
2.1. <i>Empleo</i>	75
2.1.1. Medidas de fomento del autoempleo	75
2.1.2. Programas de promoción del empleo	82
2.1.2.1. Plan de Mejora de la Empleabilidad (Plan MEMTA)	82
2.1.2.2. Formación Profesional para el empleo	84
2.1.2.3. Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo	88
2.1.3. Gestión administrativa	91
2.2. <i>Programa de Solidaridad</i>	93
VIII. ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS	101
2.3. <i>La capacidad contributiva y la potestad de Ordenanza fiscal de las Administraciones Locales</i>	101
X. DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES	105
2.5. <i>Colectivos sociales desprotegidos</i>	105

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Análisis de la situación en base a las quejas recibidas.

a) Desempleo.

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

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

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

seguidos para su otorgamiento. A lo que habría que unir las quejas de los afortunados beneficiarios de estas ayudas por los retrasos en su percepción.

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

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

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

b) Recortes del gasto público.

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

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

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

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

estas ayudas que, confiadamente, habían ofrecido sus viviendas para incluirlas en tales programas.

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, es importante destacar que los problemas derivados del excesivo déficit público que soportan las Administraciones públicas no sólo está afectando a la Administración de la Junta de Andalucía, sino que sus efectos se dejan sentir con especial virulencia en las Administraciones locales de Andalucía, cuyos presupuestos han

experimentado vertiginosos descensos como consecuencia del drástico recorte en sus ingresos que ha obligado a un notorio esfuerzo de contención del gasto para equilibrar las cuentas públicas.

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

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

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

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

c) Insolvencias, embargos, morosidades.

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

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

Especialmente significativas son las quejas en las que se expone el drama de personas y familias abocadas a la pérdida de su hogar por la imposibilidad de satisfacer los créditos hipotecarios concertados para su adquisición. Un drama que ya conocíamos de años precedentes pero que en 2010 presenta la particularidad de que muchos de los que se dirigen a nosotros en demanda de ayuda no son los titulares del préstamos sino terceras

personas, normalmente familiares o amigos, que en su día los avalaron con sus bienes y hoy se ven requeridos de pago por las entidades financieras.

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

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

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

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

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

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

Sirva como ejemplo de las situaciones que denunciarnos la expuesta en la **queja 10/652**, remitida por una persona de avanzada edad y delicado estado de salud que relataba como era sometido a un auténtico acoso por parte de una empresa de cobro de deudas que no dudaba en realizar llamadas amenazantes a altas horas de la madrugada o en visitar a vecinos suyos para informarles de su condición de moroso e instarles a que le apremiasen al pago.

Pero aún más lamentable nos parece la situación planteada en la **queja 10/4182**, en la que un padre nos denunciaba el continuo acoso recibido por sus hijos, de 10 y 13 años por parte de las teleoperadoras de una empresa de cobro de deudas de un

relevante Banco nacional: *“De los cientos de llamadas que realizan a mi domicilio sobre una deuda que no me corresponde en numerosas ocasiones les he pedido que no hablen con los niños por motivos obvios. No sólo no han considerado mi petición sino que en varias llamadas (y tras haberse identificado los niños) les han amenazado con el embargo de la casa y que se verían viviendo en la calle si no les facilitaban información de la persona reclamada. Esta situación está provocando un intenso estrés en los niños viéndome en la necesidad de llevarlos al psicólogo (insomnio, pesadillas, llantos, etc.)”.*

d) Otras manifestaciones de una crisis profunda.

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

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

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

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

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

También nos parecen significativas, como manifestación de la profunda situación de crisis que atraviesan muchas familias andaluzas, las respuestas obtenidas en

algunos de los cuestionarios remitidos a los Ayuntamientos andaluces en el curso de la **queja 10/3099**, cuya finalidad es obtener información acerca de los efectos de la crisis sobre el funcionamiento de los servicios sociales municipales.

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

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

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

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

a) Situaciones de precariedad y programa de solidaridad.

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

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

Así debemos citar el importante número de personas que acudieron a la Institución exponiendo su falta de recursos para el sustento diario de su familia o para seguir pagando los gastos esenciales –luz, agua, gas- que posibilitaran una mínima normalidad en su vida familiar.

Estas demandas han sido atendidas principalmente facilitando información sobre los recursos públicos a los que los ciudadanos podrían acudir para solventar el problema planteado. Así, se deriva al interesado a los servicios de vivienda, empleo o salud, dependiendo de cual sea la naturaleza del problema. Cuando del relato de la queja se deduce que existe una situación de especial precariedad que afecta al interesado o al

núcleo familiar al que pertenece, se deriva al ciudadano a los servicios sociales de su municipio, por considerar que pueden ofrecerles una atención mas integral y especializada.

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

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

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

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

En las Resoluciones emitidas con ocasión de la tramitación de las citadas quejas, hemos efectuado, por un lado, unas Consideraciones comunes y el correlativo Recordatorio de Deberes Legales respecto a las normas de nuestro Ordenamiento Jurídico aplicables a todos los casos, así como Recomendación de actuación y, por otro, unas consideraciones y valoraciones concretas, circunscritas a las particularidades adicionales que presentaban algunas de las quejas a las que nos venimos refiriendo

A este respecto, esta Institución no puede olvidar el carácter de acción protectora y de respuesta asistencial urgente en los supuestos que se definen como especialmente afectados por la marginación y la desigualdad. Casos en los que la agilidad y eficacia en la tramitación y resolución de dichas ayudas son esenciales para cumplir los

términos previstos en la normativa y satisfacer los solemnes objetivos que se proclaman, que no son otros que el de subvenir necesidades vitales básicas.

b) Progresividad fiscal.

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

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

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

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

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

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

c) Empleo público.

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

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

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

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

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

d) Gestión de recursos humanos en tiempos de crisis.

También en el ámbito municipal debemos reseñar las actuaciones realizadas durante 2010 en relación con las consecuencia derivadas de la grave situación financiera por la que atraviesan las arcas municipales. Debiendo destacar, en primer lugar, las situaciones de insolvencia que atraviesan algunos municipios y que han llevado incluso al impago de los salarios del propio personal municipal.

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

recursos humanos ineficaz y poco acorde las necesidades reales de los servicios municipales.

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

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

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

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

Por la información recibida de las distintas Diputaciones Provinciales comprobamos que mayoritariamente tenían establecidos y acordados con los representantes de los trabajadores y de los funcionarios Planes, Estrategias o Acuerdos generales reguladores de la modernización administrativa y con el objetivo y finalidad de garantizar la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios administrativos y de interés general de su ámbito competencial. Planes y Estrategias que encontraban su

fundamentación jurídica en lo establecido en el art. 69 del Estatuto Básico del Empleado Público y en la Ley 7/1985, de 2 de Abril y normas de desarrollo.

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

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

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

e) Insolvencia de las Entidades Locales.

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

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

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

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

En este sentido, debemos decir que de las quejas tramitadas se deduce que son muy pocos los Ayuntamientos que cuentan con un plan de disposición de fondos

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

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

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

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

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

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

f) Educación.

Al relatar en el apartado precedente las quejas recibidas que ponían de manifiesto la repercusión en el ámbito educativo de la profundización de la crisis económica

durante 2010, citábamos las quejas recibidas en las que se denunciaba el hecho de que se tomase en consideración la renta familiar de dos años atrás a la hora de fijar las bonificaciones a que tenían derecho las familias en los precios públicos de los servicios educativos complementarios; aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares.

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

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

g) Vivienda.

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

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

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

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

facilitando así su adquisición por la difícil situación económica que atravesaban en aquellos momentos.

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

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

h) Impagos de hipotecas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si entendemos que las posibilidades de acuerdo con la entidad financiera son difíciles, pero valoramos la existencia de una situación de especial necesidad o precariedad en las personas o las familias afectadas que demanda de algún tipo de gestión por nuestra parte, en esos casos nuestra intervención mediadora se concreta en la remisión a las entidades financieras de una comunicación trasladando a la misma las circunstancias que

concurrir en el caso y solicitándole que tome las mismas en consideración antes de adoptar decisiones irreversibles en relación al cobro de la deuda.

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

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

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

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

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

A este tipo de situaciones se enfrentan actualmente un gran número de andaluces y andaluzas que, vencidas sus ilusiones del pasado por la crudeza de la crisis, se preguntan ahora sombríos cómo afrontar un futuro sin vivienda, sin empleo y sin siquiera poder encarar una nueva fase en sus vidas libres de cargas y obligaciones porque, *lex oblige*, aún siguen endeudados.

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

la entidad financiera con la ingenua intención de saldar su deuda entregando en pago la vivienda hipotecada.

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

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

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

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

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

No se nos escapa que el sistema actual ofrece mayores garantías a las entidades financieras de un reembolso efectivo de los préstamos otorgados y es, por tanto, un sistema que incide favorablemente sobre el volumen de créditos concedidos por el sistema financiero, algo que actualmente demanda y precisa nuestra alicaída economía para tratar de remontar el vuelo.

A este respecto, no podemos dejar de recoger en estas líneas un comentario efectuado por una conocida agencia internacional de calificación de riesgos que describe muy gráficamente cuál es la realidad actual del sistema hipotecario español: “*los españoles*

saben que los bancos persiguen a los morosos hasta la muerte". Este comentario, que se pronuncia en un contexto de clara advertencia sobre los riesgos que para la credibilidad de nuestro sistema financiero tendría la consolidación de una línea jurisprudencial como la apuntada por la Audiencia de Navarra, pone de relieve cuál es a juicio de sus valedores una de las grandes virtualidades del actual sistema hipotecario español.

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

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

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

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

Conclusiones, propuestas y compromisos.

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

A este respecto se consideró que las Defensorías del Pueblo no pueden permanecer ajenas a esta realidad social y deben orientar su tradicional labor de tutela y defensa de derechos fundamentales de la ciudadanía hacia la salvaguarda de aquellos derechos que se ven más amenazados por la crisis económica.

En este sentido, desde el defensor del Pueblo de Andalucía entendemos que los derechos sociales, constitucionalmente reconocidos, son la esencia del Estado Social proclamado en el art. 1.1 de la Constitución Española y la mejor garantía de pervivencia de las políticas sociales que velan por las personas más necesitadas. Por ello, consideramos

que la defensa del Estado social y de los derechos que le son inherentes es un deber de todos los poderes públicos y de todas las Administraciones públicas, pero especialmente es un deber prioritario para quienes las supervisan: las Defensorías del Pueblo.

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

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

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

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

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

Nuestro compromiso en esta materia, como Institución garante de los derechos fundamentales de la ciudadanía, no puede ser otro que alertar sobre aquellas medidas que puedan suponer una merma en la plenitud del disfrute de sus derechos sociales por parte de la ciudadanía andaluza y demandar el mantenimiento del núcleo esencial de las políticas sociales, en particular en lo que afecta a los colectivos más débiles y desfavorecidos.

TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS

I. PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO

2.10. *Demora en el pago de las retribuciones a los empleados del Ayuntamiento de Huévar del Aljarafe (Sevilla)*

En la **queja 10/2220**, un funcionario del Ayuntamiento de Huévar del Aljarafe (Sevilla), se dirigió a esta Institución denunciando la demora en el pago de las nóminas de los empleados públicos de ese Ayuntamiento.

En la tramitación del expediente, solicitamos la colaboración de la Alcaldía-Presidencia que, mediante el informe preceptivo nos comunicó que el motivo de la situación era debido a las circunstancias económicas negativas que atravesaba el Ayuntamiento, lo que motivaba que ningún trabajador ni proveedor de la entidad local estuviese al corriente en sus pagos.

Asimismo, la primera autoridad municipal, nos decía:

“(...) En cuanto a las medidas que desde esta alcaldía se están adoptando, en primer lugar informarle que esta entidad ha firmado un acuerdo con el OPAEF sobre la deuda pendiente que una empresa de la localidad tiene con este Ayuntamiento y cuyo importe asciende a 980.724,43 €. Dicha cantidad será pagada de forma fraccionada durante los meses de Marzo a Noviembre del presente ejercicio, debiendo estar liquidada en su totalidad antes de Diciembre de 2010.

En segundo lugar y para poder disponer en estos momentos de esta cantidad, estamos realizando gestiones con los bancos para que nos adelanten dicho importe. Una vez lo tengamos concedido procederemos a los abonos de las nóminas que se adeudan.(...)”

Posteriormente, durante la tramitación del expediente, recibimos información de otras personas afectadas alegando que algunos trabajadores sí habrían cobrado algunas cantidades, por lo que a todos no se les adeudaban los mismos periodos; estos afectados, insistían en que se estaban atendiendo otros pagos menos prioritarios -como los gastos de equipos deportivos federados-; se siguen realizando contrataciones de personal temporal, etc.

Como bien sabemos, la normativa vigente establece la obligatoriedad para los entes locales de formular un Plan de Disposición de Fondos a fin de establecer unos criterios que determinen cómo y cuándo van a salir los fondos municipales, criterios que deberán ajustarse a lo dispuesto en dicha normativa en esta materia, que está constituida básicamente por:

a) El artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que dispone:

«La expedición de las órdenes de pago se acomodará al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el Presidente que, en todo caso, deberá

recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores».

b) El artículo 65 del Real Decreto 500/1990, de 20 de Abril, de desarrollo del capítulo I del Título VI de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, que establece:

«La expedición de órdenes de pago se acomodará al plan de disposición de fondos que se establezca, con la periodicidad y vigencia que el mismo determine, por el Presidente o por el órgano facultado para ello en el caso de organismos autónomos dependientes.

El plan de disposición de fondos considerará aquellos factores que faciliten una eficiente y eficaz gestión de la tesorería de la entidad y recogerá necesariamente la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.»

El Plan de Disposición de Fondos tiene por objeto conseguir una adecuada distribución temporal de los pagos acomodándolos a las disponibilidades de efectivo previstas en la Tesorería Municipal que permita una correcta estimación de las necesidades de endeudamiento del Ayuntamiento y la optimización del empleo de los recursos disponibles.

La gestión de los fondos integrantes de la Tesorería, salvo disposición legal en contrario, se realizará bajo el principio de unidad de caja con la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y por operaciones no presupuestarias.

Dicho Plan constituye la expresión normativa de los criterios para la ordenación del pago, con respeto a los límites de prioridad señalados en el artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y en otras normas de aplicación.

Como acto jurídico reglamentario, el Plan establece normas sobre la priorización de pagos de naturaleza permanente, constituyéndose en un documento de carácter obligatorio, cuya formulación es competencia de la Alcaldía-Presidencia y, su ausencia, supone respetar la prelación de pagos radical del artículo 187 del TRLRHL y, dentro de las obligaciones del ejercicio corriente, la aplicación del artículo 74.2 de la Ley 30/1992, esto es, el despacho de expedientes por riguroso orden de incoación, salvo resolución motivada en contra.

El orden de incoación sería el de producción de la Fase O, verdadero surgimiento de la obligación económica, si bien se entiende que para los gastos de origen contractual se habría de esperar el transcurso de sesenta días desde la fecha de expedición de la certificación o documento acreditativo, si a la fecha del reconocimiento de la obligación este periodo no se hubiera concluido.

Por su carácter normativo, el Plan de Disposición de Fondos, debe ser publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siendo impugnabile en vía contencioso-

administrativa. No puede ser modificado, por tanto, mediante acto singular, ni por el Presidente, ni por el Pleno, por el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.

Igualmente, el citado Plan es un reglamento interno que sirve para organizar el funcionamiento de un servicio burocrático-administrativo y es uno de los llamados Reglamentos ad intra: es, por lo tanto, un acto jurídico, que va a comportar un conjunto de derechos y obligaciones en su aplicación. Y dentro del acto jurídico es claro que, aunque no tenga unos destinatarios determinados, no se consume al ser cumplido o puesto en práctica, sino todo lo contrario, se perfecciona. Por ello, no es un acto administrativo general, un acto ordenado, sino un acto ordinamental, es decir, un Reglamento, una norma, Derecho objetivo.

El Plan de Disposición de Fondos según el Ordenamiento jurídico tiene unos caracteres determinados, que son:

1. De la redacción del artículo 187 del TRLRHL se desprende que es un documento no discrecional o voluntario. El Presidente de la Corporación está en la obligación de hacerlo, pues así lo impone el TRLRHL al utilizar la expresión de que "la expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al Plan".

2. Indispensable o necesario. Es un documento indispensable, necesario, que tiene que existir para cumplir su propia finalidad en la expedición de las órdenes de pago.

3. Instrumento de coordinación. El Plan funciona como instrumento de coordinación entre el Presupuesto y la Tesorería, actuando como mecanismo de regulación de los flujos de entrada/salida que ha de soportar la Tesorería (cuánto y cuándo hay que ingresar/pagar).

4. Planificador de los gastos. También en consonancia con su propia finalidad: poner orden.

5. Legitima la expedición de los correspondientes mandamientos u órdenes de pago. Una vez aprobado, será su adecuación al Plan lo que legitimará la expedición de los correspondientes mandamientos u órdenes de pago.

6. Instrumento de control. Es un medio de control en la expedición de las aprobaciones del gasto y de las órdenes de pago, pues marca el ritmo de ellas dentro del ejercicio presupuestario.

7. Instrumento para el eficiente funcionamiento de la Tesorería, pues, poniendo orden, lo conseguirá. Por supuesto, siempre que haya fondos líquidos suficientes para pagar a todos en su debido tiempo y momento.

8. Condiciona el plan y programa de la Tesorería, que confeccione el titular de la misma en consonancia con lo dispuesto en los artículos 196.1.c) del TRLRHL y 5.1A) del Real Decreto 1174/1987.

9. Como integrante del Ordenamiento jurídico resalta su carácter vinculante y flexible al mismo tiempo. Vinculante, en cuanto que toda norma obliga. Es una consecuencia del Derecho positivo, del Ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho. Flexible, porque aun siendo rígido para su propia aplicación, que no puede ser desviada ni

alterada, permite su modificación. Puede ser variado por los mismos cauces de su creación, en función de las variables a las que está o puede estar sometido.

Todo esto lleva a precisar su finalidad: documento de ordenación y de planificación de los gastos, para que se ordene la expedición de los documentos conformadores de ello y el pago correspondiente y, bajo el principio constitucional de la eficacia (artículo 103.1 de la Constitución), conseguir resultados eficientes.

En definitiva, el Plan de Disposición de Fondos asegura el nivel de cobertura suficiente para la atención y pago de las obligaciones planificadas, siendo su responsable el Presidente, que es quien lo establece, debe ser quien lo haga materialmente y decidir cómo quiere que se haga, pues es el ordenador de pagos, sin perjuicio de los informes técnicos, jurídicos y económicos, que quiera solicitar.

En cualquier caso, el Plan de Disposición de Fondos deberá ser elaborado de acuerdo con los criterios de prelación que establece el artículo 187 del TRLRHL, en cuanto que tendrán preferencia los pagos para gastos de personal y las obligaciones de ejercicios cerrados.

En este sentido, en virtud de lo dispuesto en los artículos 214.2.b) y c) del TRLRHL, el Interventor está obligado a comprobar que se cumplan las prioridades en los pagos, debiendo formular el correspondiente reparo que pusiera de manifiesto el incumplimiento de las prioridades legales en los mismos.

Por su parte, la Tesorería, que es la que debe proponer la Ordenación del Pago al Alcalde, debe garantizar que las propuestas que vayan a ser ordenadas por la Alcaldía se ajustan al Plan de Disposición de Fondos aprobado, sin perjuicio de que la Intervención fiscalice, como es su competencia, dicha propuesta, para ver que se respeta el Plan de Disposición de Fondos.

Por cuanto antecede, este Comisionado decidió formular a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Huévar del Aljarafe (Sevilla), **Recomendación** para que, sin más demora aprobase el correspondiente Plan de Disposición de Fondos.

En la programación mensual de las órdenes de pago a emitir respecto de las obligaciones presupuestarias reconocidas y de pagos de naturaleza no presupuestaria emitidas conforme a la normativa de aplicación, se estará al siguiente orden sucesivo de prelación:

A) Prolación de pagos.

Cuando las disponibilidades de fondos estimados no permitan atender el pago de la totalidad de las obligaciones vencidas y exigibles se estará al siguiente orden de prelación:

1. Gastos de personal.

Pagos de todo tipo de retribuciones fijas y variables e indemnizaciones incluidas en los artículos 10, 11, 12, 13, 14 y 15 del capítulo 1 de la clasificación económica del

presupuesto de gastos establecida por la orden EHA/3565/2009, de 3 de Diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales.

2. Pagos no presupuestarios por retenciones practicadas en la nómina.

Impuesto no presupuestarios por retenciones practicadas en la nómina. Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), cotizaciones a la Seguridad Social, retenciones judiciales, embargos y cualquier otra retención legalmente establecida.

3. Cuotas de los seguros sociales a cargo del empleador:

Aportaciones del Ayuntamiento a los regímenes de la Seguridad Social y de previsión (mutualidades de funcionarios) del personal municipal y otros gastos comprendidos en el concepto 160 de la clasificación económica del presupuesto de gastos.

4. Pagos por obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

La amortización de la deuda del capítulo 9, operaciones de Tesorería y gastos financieros por intereses derivados de las mismas. Las demás obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, presupuestarias o no, sin incluir los intereses que se pudieran entender devengados a tenor de lo dispuesto en la Ley 3/2004, de 29 de Diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

5. Impuesto sobre el valor añadido: Pagos derivados de las liquidaciones del impuesto sobre el valor añadido.

6. Otros pagos: Los derivados de sentencias firmes por las que el Ayuntamiento fuera condenado al abono de una cantidad cierta. Las devoluciones de ingresos debidos e indebidos. Las devoluciones de garantías o depósitos constituidos en metálico.

7. Otros pagos tributarios: Pago de otras obligaciones tributarias distintas a las enumeradas en apartados anteriores.

8. Pagos declarados urgentes: Los pagos declarados urgentes por el ordenador de pagos hasta un límite máximo del 5 por 100 mensual de los pagos programados del capítulo 2 para ese mes.

9. Anticipos de caja fija: Provisiones de fondos para constitución o reposición de anticipos de caja fija y mandamientos a justificar.

10. Primas de seguros: Pagos de primas de pólizas de seguros.

11. Ayudas sociales: Transferencias para gastos corrientes relacionados con atenciones benéficas y asistenciales incluidos en el artículo 48 del presupuesto de gastos.

12. Los demás pagos presupuestarios y no presupuestarios no incluidos en los apartados anteriores: Se realizarán atendiendo a sus respectivos vencimientos.

Al cierre del presente informe, estamos a la espera de recibir la respuesta de la primera autoridad local de la que daremos cuenta en el próximo ejercicio.

II. URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

2.2. Vivienda

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

2.2.5.1. Ayudas a la adquisición de viviendas protegidas.

En el caso de la **queja 10/2335**, la interesada nos exponía que mediante resolución de la Delegación Provincial de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de Granada, de Diciembre de 2008, se le reconoció el derecho a obtener un préstamo convenido para la adquisición de una vivienda protegida, a la subsidiación del mismo (por importe de 69 euros al año por cada 10.000 euros de préstamo, durante cinco años prorrogables por otros cinco años), la ayuda estatal directa a la entrada, por un importe de 10.300 euros, y la ayuda de 1.200 euros destinada a hacer frente a los gastos inherentes a la adquisición de la vivienda, prevista en el artículo 52 del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 (actual artículo 49 del Texto Refundido de dicho Plan).

Esta última ayuda, de 1.200 euros, aún no se le había abonado, pese al tiempo transcurrido desde que efectuó la compra de la vivienda. Al respecto, según nos contaba, había realizado numerosas llamadas a la Delegación Provincial y de lo único que le informaban era que, en aquellos momentos, no había disponibilidad presupuestaria para abonar estas ayudas, sin que se supiera cuándo se dispondría de crédito.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos a la citada Delegación Provincial, en un primer informe nos comunicó, en síntesis, que la causa del retraso en el abono era que la concesión de estas ayudas estaba limitada por las disponibilidades presupuestarias existentes. En un segundo informe, la Delegación nos comunicó que aún no se había resuelto, ni por tanto concedida, ninguna de las solicitudes de ayuda de 1.200 euros para sufragar los gastos inherentes a la adquisición de la vivienda, toda vez que era requisito necesario para ello que existiera disponibilidad presupuestaria, que en aquellos momentos no había. En efecto, de acuerdo con el artículo 13, párrafo 1, de la Orden de 10 de Marzo de 2006, de Desarrollo y Tramitación del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, aplicable a la solicitud de la interesada, la concesión de las ayudas «estará sujeta a disponibilidad presupuestaria», hecho éste, según constaba en el informe, que se les informó a la hora de presentar la solicitud.

Por ello y aunque comprendíamos la preocupación de la interesada, al no podernos dar una fecha concreta en la que contarían con las disponibilidades presupuestarias necesarias, tuvimos que dar por concluidas nuestras actuaciones, aunque le trasladamos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Granada que la falta de información a las personas solicitantes de estas ayudas generaba una sensación de inseguridad jurídica, pues podían considerar que su solicitud, en atención a las reglas del silencio administrativo, había sido desestimada, con independencia de que, una vez se dispusiera de la consignación suficiente, le fuera concedida.

En cuanto a la **queja 09/3242**, el interesado se dirigió a esta Institución denunciando que inició en el año 2005 el proceso para descalificar una vivienda protegida. Por tal motivo ingresó en la Tesorería de la Junta de Andalucía la cantidad que le indicaron, pero debido a un error aritmético de la entidad bancaria que computó como subsidiación de

intereses la ayuda económica personal que había recibido, abonó 6.847,66 euros de más. Venía reclamando la devolución de esta cantidad desde Junio de 2008, pero no terminaban de abonársela.

En esta queja y después de varias actuaciones, la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Cádiz nos informó que habían tramitado el expediente para que se procediera a la devolución de la cantidad reclamada. Tras un seguimiento de este expediente, finalmente el interesado nos comunicó, en Agosto de 2010, que ya le habían efectuado en su cuenta corriente el abono de la cantidad indebidamente ingresada, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al haberse solucionado el problema.

2.2.5.2. Ayudas a la rehabilitación de viviendas.

En la **queja 06/3407**, la interesada nos indicaba que hacía cuatro meses que solicitó a su Ayuntamiento que pintara la fachada de la vivienda que ocupaba en una barriada del municipio gaditano de La Línea de la Concepción. Aunque el problema que planteó la interesada era, sencillamente, el retraso en la ejecución de las obras de conservación de estos bloques, el problema de fondo en que se convirtió fue la descoordinación de las dos Administraciones implicadas (Ayuntamiento, como gestor y administrador de la barriada, y Junta de Andalucía, como propietaria) en la resolución del problema.

A la vista de las respuestas contradictorias que recibimos, nos dirigimos tanto al Ayuntamiento de La Línea de la Concepción como a la, entonces, Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Cádiz, formulándoles **Sugerencia** en el sentido de que, dada la ya larga tramitación del presente expediente de queja, mas de dos años y medio, sin que la interesada desconociera las causas de que su vivienda aún no se hubiera pintado, tanto el Ayuntamiento, como encargado de la gestión y administración del grupo de viviendas -en virtud del convenio suscrito en su día-, y la Delegación Provincial, como titular de las mismas, se pusieran de acuerdo en cuanto a cuál iba a satisfacer la pretensión de la interesada encaminada a que se le pintara la fachada de la vivienda, al igual que a muchos de sus vecinos.

Todo ello, de acuerdo con los principios de cooperación y colaboración institucional y servicio al ciudadano que han de regir las relaciones entre las Administraciones Públicas y de éstas con los ciudadanos.

A este respecto, también formulamos **Sugerencia** para que ambas Administraciones adoptaran una decisión y compromiso serio al respecto, para lo que consideramos imprescindible que se fijara fecha de ejecución y se notificara expresamente a la interesada la decisión que se adoptara o, en su caso, se argumentaran motivadamente las razones para no hacerlo.

Para esta Institución –y así se lo trasladamos a ambos organismos- no era admisible que tras más de dos años y medio desde que la interesada se dirigió a nosotros exponiéndonos su caso, ni siquiera aún se hubieran puesto de acuerdo sobre a quién correspondería llevar a cabo esta actuación según sus respectivas competencias.

Ello, por cuanto que a juicio de esta Institución, la interpretación que ha de tener la satisfacción del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada

consagrado en el art. 47 CE abarca no sólo a la intervención pública promoviendo las condiciones necesarias y estableciendo las normas pertinentes encaminadas a propiciar el acceso a este bien básico, fundamentalmente a las familias más necesitadas de nuestra sociedad, sino también para garantizar la permanencia en el disfrute del mismo en las debidas condiciones de dignidad y adecuación. Para esta Institución, la inhibición respectiva de las dos Administraciones con competencia en materia de vivienda, la municipal y la autonómica, podía dar lugar al paulatino deterioro de las viviendas de promoción pública; sin perjuicio de que los adjudicatarios también tuvieran que asumir el cumplimiento de sus obligatorias contraprestaciones.

La Delegación Provincial nos comunicó que estaban manteniendo reuniones periódicas entre ellos y el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción sobre las intervenciones en la barriada. Fruto de estas reuniones se había establecido que:

1. Respecto de las obras de rehabilitación de la barriada, los proyectos de reurbanización redactados, definidos por los técnicos municipales, se iban a licitar en el año 2009 la primera y segunda fase, con un presupuesto aproximado de 2.300.000 euros.
2. En cuanto a la rehabilitación de las viviendas, el Ayuntamiento había asumido continuar las reparaciones puntuales previstas en el convenio firmado en su día.
3. En cuanto a los procesos de regularización y oferta de venta, la Delegación iba a remitir a cada vecino *“la propuesta del Ayuntamiento y éste formulará la propuesta cuando los inquilinos tengan suscritos, con el Ayuntamiento, el correspondiente contrato de uso y ocupación y no adeude la cantidad que se les exige como contraprestación a los servicios responsabilidad del Ayuntamiento”*.

En cuanto al Ayuntamiento, nos indicó que en aquel momento no tenía partida presupuestaria para pintar el grupo de viviendas y que, por ello, pintar sólo la vivienda de la interesada sería, a su juicio, un agravio para el resto de las viviendas. La intención del Ayuntamiento era, junto con la Junta de Andalucía, mejorar el grupo y que cuando dispusiera de partida presupuestaria continuaría con las mejoras de las viviendas. Para ello, estaban en proceso de recaudación el alquiler que mantenían las viviendas con el Ayuntamiento y que, en aquellos momentos, era de más de 62.000 euros, cantidad que pensaban reinvertir en el mantenimiento de las viviendas.

Finalmente y después de varias actuaciones por parte de la Institución, en Mayo de 2010 conocimos que se iba a proceder a reparar y pintar el inmueble en el que la interesada tenía su domicilio, con lo que entendimos que el problema se había solucionado, dando así por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

La **queja 10/3256** la presentó una comunidad de propietarios de un edificio de Granada pues en Junio de 2007 solicitaron a EPSA las ayudas para la rehabilitación del edificio, en base a las ayudas que otorgan para rehabilitación de edificios residenciales y mejora de sus dotaciones e instalaciones, firmándose la redacción del proyecto en Octubre de 2007, cuando también les comunicaron la viabilidad del proyecto.

Desde entonces, habían contacto en varias ocasiones con EPSA pero no observaban que su expediente avanzara, por lo que habían interpuesto varias reclamaciones que no habían tenido respuesta. En Abril de 2010 recibieron en su edificio la visita de los técnicos de EPSA que comprobaron la degradación del inmueble en general, de

más de 50 años de antigüedad, y de las viviendas en particular, agravada por las lluvias del último invierno, ante lo cual se comprometieron a tramitar el proyecto hasta su aprobación para posteriormente suscribir con la comunidad de propietarios el convenio que permitiera ejecutar la rehabilitación.

Sin embargo, a fecha de remisión de su escrito de queja, en Junio de 2010, dicho convenio ni se había suscrito ni habían vuelto a tener noticias de EPSA, por lo que contactaron telefónicamente con dicha empresa pública comunicándoles que durante este año no se había suscrito ningún convenio para acometer rehabilitaciones por falta de disponibilidad presupuestaria.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos a EPSA, se nos comunicó que el proyecto técnico contratado por la Oficina de Rehabilitación Singular (ORS) de EPSA había sido objeto de redacción y se había aprobado en Abril de 2010 por el Departamento Técnico. De esta aprobación se iba a dar conocimiento a la Comunidad de Propietarios y al arquitecto a fin de que éste procediera a presentar el proyecto técnico de rehabilitación singular del edificio, no debiendo solicitar la Comunidad de Propietarios la licencia de obras ni abonar la misma ni las demás tasas, hasta que no fuera comunicado mediante escrito emitido por la ORS, la realización de los trámites correspondientes a esa fase.

Por otra parte, a la vista de los datos económicos de la comunidad de propietarios y de la documentación aportada, le correspondería percibir una subvención equivalente al 75 % del presupuesto protegible. No obstante, había que tener en cuenta *“que la solicitud de subvención alegada, en ningún caso puede ser excusa al cumplimiento del deber de conservación del inmueble y sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales de habitabilidad, estanqueidad y seguridad”*.

Por último, nos indicaban que *“De acuerdo con la normativa vigente, la Oficina de Rehabilitación Singular procederá a la firma del convenio de rehabilitación singular una vez se emita el Certificado de Actuación Protegible, estando condicionada la concesión de la subvención por la existencia de disponibilidad presupuestaria de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda para dicho fin, tal y como establece la Orden de 9 de agosto de 2005”*.

A la vista de esta respuesta, consideramos que no era justificado llevar a cabo actuaciones adicionales a las ya efectuadas por parte de la Institución, por cuanto que la tramitación del expediente de subvención de la comunidad de propietarios seguía su curso. En todo caso, informamos a la comunidad de propietarios proponente de la queja que debía tener en cuenta en todo momento que la concesión de la subvención estaba condicionada a la existencia de disponibilidad presupuestaria para dicho fin. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.2.5.3. Ayudas al alquiler de viviendas.

2.2.5.3.1. Ayudas a los propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler.

El interesado de la **queja 09/3244** nos manifestaba que en Noviembre del 2008 solicitó una subvención con cargo al programa de ayudas de viviendas en alquiler a la que tenía derecho como propietario de una vivienda sita en el municipio gaditano de Jerez de la Frontera. Sin embargo, ocho meses después, no había recibido la subvención.

Tras diversas actuaciones con la Delegación Provincial de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de Cádiz, conocimos que el volumen de expedientes de solicitud de subvención a personas propietarias de viviendas libres que las destinan a arrendamiento había provocado un retraso en la tramitación de los mismos, estándose tramitando, en la fecha de emisión del informe, expedientes del año 2007 y del 2008, pero anteriores a Noviembre. Asimismo y conforme a lo establecido en el artículo 112.4 de la Orden de 10 de Marzo de 2006, «transcurrido el plazo de dos meses contados desde la fecha de presentación de la solicitud sin que se hubiese dictado resolución expresa, las solicitudes podrán entenderse desestimadas por silencio administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 31.4 de la Ley 3/2004, de 28 de Diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras».

Por otra parte, se nos trasladaba que el art. 17 de la Orden de 10 de Noviembre de 2008, de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, disponía que «Las solicitudes de las ayudas reguladas en la presente Orden se entenderán desestimadas por silencio administrativo si, transcurrido el plazo máximo que se haya establecido para cada procedimiento, no se hubiera dictado y notificado resolución expresa, de conformidad con el art. 31.4 de la Ley 3/2004, de 28 de Diciembre».

A la vista de estas respuestas, a juicio de esta Institución se trataba de valorar cuestiones de carácter procedimental relativas a si se habían dado los presupuestos necesarios para considerar que se había producido una desestimación presunta de la solicitud de subvención formulada por el interesado y, en tal caso, si hubiera sido procedente la formulación por parte del mismo de los recursos pertinentes en defensa de sus intereses.

Esta valoración inicial era necesaria por cuanto que de su resultado iba a depender, no ya sólo la existencia de una posible indefensión o no de aquél, sino también la consideración de posibles vulneraciones de principios constitucionales como son, fundamentalmente, los de legalidad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y eficacia.

- Así, en primer lugar, tras más de un año desde que el interesado presentó su solicitud de subvención, parecía que al mismo no se le había notificado formalmente, conforme a lo dispuesto en el art. 59 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, decisión o resolución alguna al respecto.

- Se alegaba por parte de la Delegación Provincial que se estaban resolviendo expedientes correspondientes a 2007 y 2008, pero anteriores a Noviembre, reconociéndose el retraso que se estaba produciendo en la tramitación de los mismos, según cabía deducir, de más de un año, si bien a causa del gran volumen de expedientes existentes.

No obstante, en este punto, desconocíamos si se trataba de expedientes del mismo tipo o correspondientes también a otras líneas de ayudas económicas en materia de vivienda, ya que no se nos especificaba nada al respecto.

- Que a tenor de la normativa que se citaba, la Delegación consideraba que una vez transcurrido el plazo de dos meses contados desde la fecha de presentación de la

solicitud sin que se hubiese dictado resolución expresa, podrían entenderse desestimadas por silencio administrativo.

- Que, efectivamente, la citada Ley 3/2004, de la Junta de Andalucía, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, en el Título III, Capítulo I, dedicado a las Normas reguladoras de las Subvenciones, en su art. 31.4 prevé que el vencimiento del plazo máximo previsto sin haberse notificado resolución legítima a los interesados, dará lugar a entender desestimada por silencio administrativo la solicitud de concesión de subvención, cualquiera que sea su naturaleza o el procedimiento de concesión de que se trate.

- Que la modalidad de subvención que nos ocupa, estaba prevista en el Real Decreto 801/2005, de 1 de Julio, por el que se aprobó el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, artículo 43, así como en el artículo 53, del Texto Integrado del Plan Andaluz de Vivienda 2003-2007, Decreto 149/2003, la cual ha desaparecido del vigente Plan Concertado de Vivienda 2009-2012, no siéndole por tanto de aplicación la Orden Andaluza de Desarrollo de éste último, de fecha 17 de Noviembre de 2008.

- Que la Orden aplicable es la de 10 de Marzo de 2006, de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, arts. 106 a 112 inclusive, ya que es en el art. 53 del texto integrado de éste, donde se contempla y regula este tipo de ayudas.

A los efectos que nos ocupan, la norma citada establece en su art. 112.4, en relación al 112.1, que una vez transcurrido el plazo de dos meses desde la fecha de presentación de la solicitud, sin haberse emitido y notificado resolución expresa, la misma podría entenderse desestimada por silencio administrativo de conformidad con lo previsto en el art. 31.4 de la Ley 3/2004, de 28 de Diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

A nuestro juicio, y así se lo trasladamos a la Delegación Provincial, la expresión “podrá” no significa que, necesariamente, el transcurso del plazo sin haberse emitido y notificado la resolución correspondiente dé lugar de forma inmediata a que se produzca un acto presunto de carácter desestimatorio, sino que deja la puerta abierta a que la persona solicitante pueda, o bien considerar que efectivamente se ha producido el silencio administrativo negativo -con la posibilidad de interponer los recursos que sean procedentes contra el acto presunto de que se trate-, o bien considerar que se produce retraso en la resolución, decidiendo esperar a que se emita y notifique expresamente la misma, aunque fuera de plazo.

En este sentido, el art. 43.3, párrafo segundo, de la citada Ley 30/1992, establece que la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

- En cualquier caso, y como esta Institución mantiene en sus actuaciones, la previsión normativa sobre el juego del silencio administrativo no exime a la Administración de la obligación de dictar resolución expresa y a notificarla, en todos los procedimientos -art. 42.1 de la Ley 30/1992-, derivándose de esta obligación las responsabilidades que por su incumplimiento prevé el art. 42.7 del mismo texto legal.

- Asimismo, el apartado 6 del precepto citado, da la solución a la alegación efectuada por la Delegación Provincial fundada en que el número de expedientes era el causante del retraso que se estaba produciendo en su tramitación, pues contemplaba que en caso de que se presentara un número de solicitudes que pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, o su superior jerárquico, podrá habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo, pudiendo acordarse, excepcionalmente, la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, cuando se den las circunstancias y con arreglo a los requisitos que regula el precepto y párrafo que comentamos.

- En todo caso, las personas interesadas en este tipo de procedimientos tienen derecho a conocer las consecuencias de la no resolución y notificación en plazo de los mismos, para lo que la Ley procedimental a la que nos venimos refiriendo prevé unas determinadas formas de actuación para satisfacer este derecho, en el párrafo cuatro «in fine», del art. 42 al que reiteradamente nos estamos remitiendo.

Por todo ello, formulamos al Delegado Provincial de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de Cádiz **Recordatorio** del deber legal de observar los arts. 9, apartados 1 y 2, y 103, apartado 1, de la Constitución, así como el art. 42, apartados 1, 2, 4 in fine, 6 y 7; 43, apartado 1, apartado 2 párrafo segundo y apartado 4, letra b), de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999.

Asimismo, formulamos **Recomendación** para que, conforme al art. 42.1, de la Ley 30/1992, se diera cumplimiento a la obligación de resolver y notificar, expresamente al interesado del presente expediente de queja, sobre su solicitud de subvención como propietario de vivienda libre que la ha ofrecido en arrendamiento, según el mismo manifestaba, conforme a la normativa de aplicación, debiéndonos informar de la resolución que se emitiera, una vez que la misma se produjera. También formulamos **Recomendación** encaminada a que dado el retraso que se reconocía que se estaba produciendo en la tramitación de expedientes de ayudas, suponíamos que de la misma clase que la solicitada por el interesado, se dotara al servicio o unidad administrativa competente de la Delegación, de los medios personales y materiales que se estimaran oportunos, encaminados a cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

También formulamos **Recomendación** para que, en el caso de que no se pudiera dotar de los medios personales y materiales necesarios para cumplir con la obligación legal de resolver y notificar en plazo este tipo de expedientes, se propusiera a la persona titular de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, con carácter excepcional, la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, mediante motivación clara y una vez agotados todos los medios a disposición posibles. El acuerdo que resolviera al respecto debería ser notificado, en legal forma, a todas las personas interesadas.

Finalmente, también formulamos **Recomendación** con objeto de que, tal y como dispone el art. 42.4 de la citada Ley 30/1992 de 26 de Noviembre, en su nueva redacción por la Ley 4/1999, de 13 de Enero, en todo caso se informara a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para resolver y notificar, respecto de las solicitudes de subvención a los propietarios de viviendas libres que las destinen a arrendamiento, así como de los efectos que pudiera producir el silencio administrativo, bien mediante comunicación enviada dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el

registro del órgano competente para su tramitación -en cuyo caso la comunicación indicará además la fecha en la que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente-; o bien incluyendo dicha información en el modelo impreso normalizado de solicitud que pudiera venir utilizándose en la Delegación.

En su respuesta a la resolución formulada, la Delegación nos indicó que los objetivos convenidos con el Ministerio de Vivienda fueron 2.157 actuaciones, que se habían superado ampliamente pues se habían dictado resoluciones favorables para 6.537 solicitudes. Reconocían que aunque el retraso en la resolución de las solicitudes pendientes el silencio se podría considerar negativo, no era óbice para que la Administración resolviera expresamente las solicitudes.

En cuanto a la situación en aquellos momentos, el art. 13.1 de la Orden de 10 de Marzo de 2006 y el art. 14.1 de la Orden de 10 de Noviembre de 2008, de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo 2008-2012, limitaban la concesión de las ayudas y subvenciones a las disponibilidades presupuestarias. En aquellos momentos no existía presupuesto para estas ayudas y nos indicaban que *“el art. 28 del Decreto 266/2009, de 9 de Junio, por el que se modifica el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, deja sin contenido el art. 50 de dicho Plan, en que se recogía la ayuda prevista en el Plan Estatal 2005-2008 para los propietarios de viviendas libres desocupadas que las pudieran en arrendamiento”*.

En cuanto a la cuestión concreta del interesado, ya habían procedido a dictar resolución expresa denegándole la ayuda.

Con esta respuesta, volvimos a interesar un nuevo informe para conocer si era cierto que 4.380 solicitudes que, a pesar de cumplir con los requisitos, no podrían contar con la subvención al no haber disponibilidades presupuestarias para ello y si se había respetado estrictamente el orden de antigüedad en la presentación de solicitudes y el reconocimiento formal de acceso a estas ayudas. Del mismo modo y dado que de la respuesta no se deducía que quedara absolutamente descartada a futuro que estas subvenciones contaran con la debida asignación presupuestaria, queríamos conocer si se estaba poniendo en conocimiento de los solicitantes, por escrito, el hecho de que no se contaba con disponibilidad presupuestaria para atender las ayudas reconocidas a partir de una determinada fecha y que, asimismo, desconocían si se podría contar con una nueva dotación presupuestaria para esta finalidad.

En su último informe, la Delegación Provincial nos indicó que eran 4.830 solicitudes ayudas de diferencia respecto del número conveniado con el Ministerio de Vivienda, habían sido estimadas. En cuanto al orden de tramitación, nos indicaban que el art. 6.2 de la Orden de 10 de Marzo de 2006, señala que *«sin que sea necesario establecer la comparación de las solicitudes ni la prelación entre las mismas»*.

Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque informamos a la Delegación Provincial que íbamos a abrir una queja de oficio ante la Consejería de Obras Públicas y Vivienda a fin de que adoptaran las medidas oportunas ante la situación creada, toda vez que un buen número de solicitantes de estas ayudas, pese a cumplir los requisitos exigidos y pese a poner su vivienda en alquiler a través de una Agencia de Fomento del Alquiler, asumiendo y sometiéndose a las exigencias normativas preestablecidas en cuanto a las condiciones contractuales con la expectativa de ser beneficiario de la subvención, no se les había concedido la misma *“por falta de disponibilidad presupuestaria”*, generándose

así, a tenor de los escritos de queja que nos estaban llegando, un clima de desconfianza, tanto por el sentido de la resolución, como por el tiempo transcurrido para que se dictara desde la fecha de registro de la solicitud.

Llegados a este punto y dado que seguíamos recibiendo quejas por la denegación por falta de disponibilidad presupuestaria de la subvención a los propietarios de viviendas libres desocupadas cedidas en alquiler a través de Agencias de Fomento del Alquiler, decidimos abrir de oficio la **queja 10/2487**, por cuanto los ciudadanos y ciudadanas reclamantes, solicitantes de estas subvenciones, habían visto defraudadas sus expectativas al haberse denegado sus solicitudes por la razón indicada.

La subvención que nos ocupa fue incluida, por primera vez, en la regulación del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprobó el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

En concreto, el artículo 43 de dicho Real Decreto señalaba que «Podrán obtener una subvención del Ministerio de Vivienda aquellos propietarios de viviendas libres desocupadas cuya superficie útil no exceda de 120 metros cuadrados y las ofrezcan, por un período mínimo de cinco años, en arrendamiento mediante cualquiera de las siguientes formas: a) Arrendamiento directo; b) Cesión por cualquier otro título a la Comunidad Autónoma donde esté situada ... ; c) A través de agencias, sociedades públicas o entidades colaboradoras, ...».

La cuantía de la subvención, según el mencionado precepto, sería de 6.000 euros, y se destinaría en parte a cubrir los gastos que se ocasionaran para asegurar contra posibles impagos y desperfectos, salvo aquellos originados por el desgaste del uso ordinario de la vivienda. A cambio, el titular de la vivienda, además de ceder la misma en alquiler por el plazo mínimo mencionado de cinco años, debía fijar una renta máxima anual inicial del 5,5 por 100 del precio máximo legal de referencia de la vivienda, determinable aplicando a una superficie útil que no podría exceder de 90 metros cuadrados, el precio legal de referencia de las viviendas protegidas de nueva construcción para arrendamientos de renta concertada.

Este tipo de ayudas previstas en el Plan Estatal 2005-2008 fueron incorporadas a nuestra normativa autonómica, en primer lugar, al entonces vigente Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, aprobado por Decreto 149/2003, de 10 de Junio, según la modificación introducida en el mismo por el Decreto 180/2005, de 26 de Julio, que dio nueva redacción al artículo 53 del mencionado Plan Andaluz 2003-2007, y en cuya virtud «Las condiciones, requisitos e importe de las ayudas a propietarios de viviendas destinadas al alquiler, son los establecidos en el artículo 43 del Real Decreto 801/2005, de 1 de Julio».

Por su parte, en lo que respecta a la regulación de estas ayudas, la misma fue prevista, en primera instancia, en la Orden de 10 de Marzo de 2006, de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo del Plan Andaluz de vivienda y suelo 2003-2007, artículos 106 a 112.

Posteriormente, con ocasión de la redacción del nuevo Plan autonómico de vivienda, estas subvenciones, entonces aún vigentes, fueron incorporadas al Decreto 395/2008, de 24 de Junio, por el que se aprobó el vigente Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012. En concreto, el artículo 50 de dicho Plan Concertado señalaba en su redacción originaria que las personas propietarias de viviendas libres podrían acceder a la

subvención prevista en el Plan estatal 2005-2008, siempre que la renta máxima anual no superara 5,5 veces el precio máximo de referencia en el momento de la celebración del contrato, a determinar según los parámetros del apartado 2 de ese mismo precepto.

Por otra parte, la tramitación autonómica de estas ayudas, como quiera que el artículo 43 del Plan Estatal remitía a «las condiciones y con los requisitos que determinen las Comunidades Autónomas», fue nuevamente regulada en la Orden de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, de 10 de Noviembre de 2008, de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, en concreto en sus artículos 68 a 71.

Por lo que afectaba al objeto de la queja abierta de oficio, resulta de interés destacar que, conforme al artículo 69.2 de la mencionada Orden de 10 de Noviembre de 2008 -traída aquí a colación por ser la normativa más reciente- las solicitudes de las subvenciones habrían de presentarse por la Agencia de Fomento del Alquiler que hubiera intermediado, en el plazo de un mes contado a partir de la fecha de firma del contrato de arrendamiento, contrato en cuya virtud el propietario solicitante de la subvención asumía todas las condiciones contractuales de plazo y limitaciones de renta máxima previstas en las normas anteriormente referidas. Por su parte, las Agencias de Fomento trasladarían estas solicitudes al Registro de los Servicios Centrales o al de la correspondiente Gerencia Provincial de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía.

A partir de ahí, según el artículo 70.1 de la Orden citada de 10 de Noviembre de 2008, informada favorablemente la solicitud por el correspondiente departamento de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, el Director de dicha empresa pública u órgano delegado, dictarían y notificarían resolución de concesión en el plazo de tres meses contados desde la fecha de presentación de la solicitud.

Toda esta normativa relativa a la materia que nos ocupa, analizada en su conjunto y desde la perspectiva de que esta subvención venía a ser una medida de fomento del alquiler del parque residencial desocupado en nuestro país, a través de medidas que facilitaban la puesta en el mercado de viviendas libres desocupadas para alquiler con una renta tasada, había servido para generar en la ciudadanía una apariencia de continuidad, de permanencia de la ayuda, lo que unido a la considerable cuantía de la subvención –6.000 euros-, había dado lugar a que se presentaran, durante el tiempo en que estuvo vigente, un gran número de solicitudes. Esta apariencia de continuidad venía refrendada, además, por el hecho de que las empresas intermediarias, Agencias de Fomento del Alquiler, seguían, al parecer, intermediando en los alquileres que, a su juicio, tendrían derecho a recibir la subvención, toda vez que, a priori, los titulares de la vivienda cumplían todos los requisitos para ello y en este sentido se informaba a los ciudadanos y ciudadanas.

Si a esto le unimos, además, las campañas publicitarias de ámbito estatal y autonómico para dar a conocer esta subvención, difundidas con profusión en medios de comunicación de distinta naturaleza, es lógico que se generara una confianza para todo aquél solicitante que, cumpliendo los requisitos de antemano, esperaba recibir la ayuda. Ello, en consecuencia, había dado lugar a que un buen número de propietarios hubiera puesto a disposición de las Agencias de Fomento del Alquiler sus viviendas, y las comprometieron en alquiler por un determinado número de años –mínimo de cinco-, con unas condiciones predeterminadas y que sólo resultarían ventajosas, en principio, de serles abonada la subvención de 6.000 euros que nos ocupa.

No obstante ello, también es cierto que estas subvenciones habían estado siempre limitadas por las disponibilidades presupuestarias. A este respecto, y según se nos había informado desde las distintas Delegaciones Provinciales, con cargo al Plan Estatal 2005-2008, y con la sucesiva regulación autonómica reseñada, los objetivos conveniados entre el Ministerio de Vivienda y nuestra Comunidad autónoma, fueron de 2.157 actuaciones, las cuales quedaron, al parecer, ampliamente superadas con las resoluciones dictadas concediendo las ayudas otorgadas hasta fechas recientes, pues el número total de las mismas ascendió a 6.537.

Nos informaron también que se habían excedido ampliamente los 2.800 objetivos previstos para los programas 2008 y 2009 en el anexo I del Decreto 395/2008, de 24 de junio, del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, que recogía la ayuda estatal, antes de la modificación introducida en el vigente Plan Concertado por el Decreto 266/2009.

Sin embargo, pese a esa apariencia de permanencia que se había generado en el común de la ciudadanía, el Plan Estatal 2005-2008, que contemplaba estas subvenciones, fue derogado en virtud de lo dispuesto en la disposición derogatoria única del Decreto 2066/2008, de 12 de Diciembre, que regula el vigente Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, que no incluyó entre sus programas este tipo de ayudas a propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler. En consecuencia, habida cuenta que se trataba de ayudas estatales, aunque gestionadas desde las Comunidades Autónomas, fueron igualmente suprimidas de las previsiones normativas de nuestra Comunidad Autónoma y, en concreto, el artículo veintiocho del Decreto 266/2009, de 9 de junio, que modificaba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, dejaba sin contenido el artículo 50 del Plan Concertado, artículo que contemplaba las ayudas a personas propietarias de viviendas libres destinadas al alquiler.

Por lo tanto, la regulación de las ayudas que nos ocupan, y su existencia misma, una vez derogadas en la normativa estatal, fueron posteriormente derogadas en la normativa autonómica. Sin embargo, pese a ello, lo cierto es que el gran número de solicitudes presentadas mientras han estado vigentes estas ayudas, y probablemente una vez derogadas formalmente, ha provocado, lamentablemente, un importante desajuste entre los fondos destinados a esta finalidad y el total de las ayudas solicitadas.

Desajuste que las mismas Delegaciones Provinciales nos confirmaron con los datos que nos han facilitado, pues no cabe duda de que, si se convenieron 2.157 actuaciones y finalmente se han otorgado 6.537, la diferencia sólo obedece a una causa, que no es otra que unas previsiones a la baja que quedaron ampliamente desfasadas o, dicho de otra forma, quedaron muy por debajo de lo que los hechos han demostrado. Por tanto, no puede decirse que este desajuste obedezca a una simple percepción de este Comisionado parlamentario, o a un análisis simplificado por las quejas recibidas de un buen número de propietarios que han solicitado estas ayudas; todo lo contrario, consideramos que este desajuste tiene su origen en diferentes causas, y entre otras, en no haber adoptado en su momento las medidas oportunas para que desde las Agencias de Fomento del Alquiler no se siguieran realizando gestiones y recepcionando solicitudes toda vez que las partidas presupuestarias para este fin se habían agotado.

Este desfase no sólo ha afectado a las previsiones de la Administración autonómica, que ha tenido que asumir en buena parte la concesión de las subvenciones en la diferencia entre las solicitudes presentadas y las conveniadas con la Administración

central, sino también a la ciudadanía en general, con un gran número de solicitudes presentadas, cumpliendo todos los requisitos para ser beneficiarios de las subvenciones, pese a lo cual han visto cómo resultaban denegadas sus solicitudes “*por falta de disponibilidad presupuestaria*”.

Al respecto, esta Institución era consciente de que esta situación, y que previamente nos habían expuesto los ciudadanos en sus escritos de queja, no constituía, en principio, una actuación administrativa que fuera contraria al ordenamiento jurídico.

En este sentido, el motivo por el que, en principio, no observábamos irregularidad en la denegación de las ayudas a que se referían las quejas sobre estas subvenciones, era el hecho de que las mismas, tal y como hemos dicho, habían estado siempre limitadas por las disponibilidades presupuestarias destinadas a esta finalidad. Así lo confirmaba la redacción del artículo 13.1 de la Orden de 10 de Marzo de 2006, y el tenor literal del artículo 14.1 de la Orden de 10 de Noviembre de 2008. Sin embargo, esta circunstancia, que no por conocida debía ser olvidada en las campañas publicitarias, en la información a facilitar a los potenciales solicitantes y/o beneficiarios o en los modelos de solicitud de la ayuda, unida al gran número de solicitudes presentadas desde que las ayudas se encuentran en vigor, ha provocado lamentablemente un grave desajuste entre los fondos destinados a esta finalidad y las ayudas solicitadas.

A resultas de esta situación, se ha generado un clima de desconfianza generalizada y sorpresa entre el colectivo de ciudadanos y ciudadanas que ha presentado esta solicitud de subvención y que se ha encontrado con que la causa de denegación no es otra que la falta de presupuesto. Todo ello, con el agravante de que, una vez firmados los contratos, se encuentran con el problema de que no van a recibir la subvención prevista por los motivos mencionados pese a que ellos han cumplido las condiciones exigidas de antemano. Circunstancia ésta que, sin perjuicio de que se encuentra en el articulado de la normativa reguladora, no se menciona en los modelos de solicitudes que como Anexos se incorporaron, primero, a la Orden de 10 de Marzo de 2006 (Anexo IV, Modelo 1), y después a la Orden de 10 de Noviembre de 2008 (Anexo III, Modelo 4), solicitudes que, en la práctica cotidiana, son los únicos documentos que los ciudadanos, en la mayoría de los casos, suelen revisar en el momento en el que lo cumplimentan.

Además de a través de escritos de queja, hemos tenido ocasión de conocer esta situación por comparencias personales de ciudadanos y ciudadanas en esta Institución. De éstas, destacamos una en la que un ciudadano nos decía que, con la esperanza y, prácticamente, seguridad, de recibir la subvención, decidió ceder su vivienda en alquiler a través de una Agencia de Fomento, celebrándose finalmente el contrato por plazo mínimo de cinco años y con la renta mensual establecida. Según nos decía, como tenía la práctica seguridad de que recibiría la subvención, al cumplir los requisitos –y así le habían informado en la Agencia de Fomento del Alquiler- aprovechó para hacer unas obras previas en la vivienda, por importe aproximado de 6.000 euros que posteriormente, pensaba, iba a recuperar cuando le ingresaran la ayuda. Sin embargo, se encuentra a día de hoy con que tiene su vivienda alquilada por cinco años percibiendo una renta mensual que, en apariencia, está por debajo de la de mercado, habiendo efectuado un desembolso previo de aproximadamente 6.000 euros en obras, que no va a recuperar al no recibir la subvención, a lo que habría que añadir los gastos de intermediación. A resultas, manifestaba este ciudadano, este asunto sólo le había generado complicaciones, gastos, problemas y una gran decepción.

De toda esta situación que venimos exponiendo se derivaba, en términos generales, la necesidad de que en un futuro se informe con la máxima claridad y transparencia sobre la posibilidad de que, pese a reunir los requisitos legales para resultar beneficiarios, los propietarios solicitantes no puedan acceder a estas subvenciones por los motivos aludidos, destacando esta información de forma clara y visible en los impresos, o bien se arbitrara un mecanismo que permitiera, al tiempo de ofertar la vivienda y firmar el contrato, conocer, con una antelación mínima, si el arrendador iba a poder recibir las ayudas previstas en la norma, vinculando de alguna manera la formalización del contrato que se realizara a través de estas agencias con el compromiso de pago por parte de la Administración de las ayudas concebidas con esta finalidad.

Por todo ello, formulamos a la Consejera de Obras Públicas y Vivienda **Sugerencia** consistente en:

1. Incluir en las campañas publicitarias de los diferentes medios de comunicación a través de las cuales se divulgan las ayudas de este tipo, de gran impacto social, así como en las campañas de cualesquiera otras ayudas con finalidades análogas, una mención expresa, referencia o advertencia de que, en todo caso, las ayudas se encuentran limitadas por las disponibilidades presupuestarias.

2. En consonancia con estas limitaciones presupuestarias, articular mecanismos de publicidad a través de los cuales los potenciales solicitantes de estas ayudas puedan conocer cuál es el número de actuaciones conveniadas entre la Administración autonómica y el Ministerio competente, una vez se haya alcanzado el acuerdo oportuno entre ambos, toda vez que de este número va a depender, en principio, el número de solicitudes estimadas. Se trataría, en este sentido, y salvando las diferencias de regulación entre ambas, de lograr una difusión parecida a la alcanzada con la vigencia de las ayudas directas para la compra de vehículos del denominado "Plan 2000 E de apoyo a la renovación del parque de vehículos" (Real Decreto 2031/2009).

3. Exigir de las Agencias de Fomento del Alquiler colaboradoras que, entre la información que faciliten a los potenciales solicitantes de estas ayudas, se encuentre obligatoriamente una mención a las limitaciones presupuestarias y a la existencia de un acuerdo entre la Administración autonómica y el Ministerio competente sobre las actuaciones a ejecutar que, en principio, limitan el número de solicitudes que pueden resultar concedidas.

4. Incluir en los modelos de solicitudes de estas subvenciones, una mención expresa y en lugar fácilmente visible de las mismas, de que las disponibilidades presupuestarias limitan la concesión de estas ayudas, así como una mención a la normativa en la que así se establece. En este sentido, sugerimos que el conocimiento de esta mención pueda incluso ser objeto de declaración expresa por el propio solicitante, de modo que la Administración se asegurara que el ciudadano o la ciudadana solicitante conoce, al tiempo de presentar su solicitud, estas limitaciones.

5. Articular mecanismos que, a modo de reconocimiento previo o preliminar, permitan, al tiempo de ofertar la vivienda y antes de firmar el contrato, conocer, con una antelación mínima, si el arrendador va a poder recibir las ayudas previstas en la norma, vinculando de alguna manera la formalización del contrato que se realice a través de las Agencias de Fomento del Alquiler, con el compromiso de concesión y pago por parte de la

Administración de las ayudas concebidas con esta finalidad, siempre que se cumplan el resto de requisitos exigidos por la norma.

6. Una vez que estas ayudas hayan sido agotadas o no se encuentre vigente la normativa que las regula, adoptar las medidas necesarias para dar a conocer esta circunstancia a la ciudadanía, con carácter general y a través de los medios que se estimen oportunos, evitando en todo caso el que las Agencias de Fomento del Alquiler continúen tramitando estas ayudas pese a la ausencia de cobertura legal.

7. En todo caso y dada la gran cantidad de contratos celebrados en la creencia, por los motivos expuestos, de que al cumplir los requisitos exigibles los propietarios iban a ser destinatarios de las ayudas previstas en las normas hasta hace poco vigentes, previos los trámites legales oportunos, ya sea por cuenta de la Comunidad Autónoma de Andalucía o, con la colaboración del Ministerio de Vivienda (actualmente Ministerio de Fomento), plantear el grave problema existente y los efectos que han tenido, no sólo en los propietarios sino en la credibilidad de una las medidas puestas en marcha para agilizar el mercado de alquiler -uno de los pilares de la nueva política de vivienda-, se ponga en conocimiento de la Comisión correspondiente Estado-Comunidades Autónomas con objeto de que, previos los trámites legales oportunos, se genere un crédito suficiente destinado a asumir, hasta la fecha en que se determine y dándole la publicidad adecuada, las subvenciones que correspondan para cumplir todos los requisitos y que hasta ahora estén reconocidos.

Para esta Institución, si no se adoptaban estas medidas –y así se lo trasladamos a la Consejera de Obras Públicas y Vivienda-, dada la existencia de un gran número de propietarios que han alquilado sus viviendas en la falsa creencia de que se les iba a entregar en todo caso una subvención de 6.000 euros, es más que probable que la adopción de nuevas medidas destinadas a potenciar el mercado de viviendas en alquiler, uno de los pilares de la política de vivienda, puedan terminar fracasando al haberse creado una imagen de falta de seriedad en la manera en que se han gestionado estas ayudas con la intermediación de Agencias de Fomento del Alquiler. Al menos, esto es lo que se desprende de los escritos de queja que en buen número está recibiendo este Comisionado Parlamentario. Y, de hecho, en la mayoría de los casos, los ciudadanos y ciudadanas reclamantes todavía creen que, con la intervención de esta Institución, podrán cobrar la subvención que, pese a cumplir todos los requisitos, ya les ha sido denegada por falta de disponibilidad presupuestaria.

En su respuesta, el Secretario General de Vivienda, Suelo y Arquitectura de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda nos comunicó, textualmente, lo siguiente:

“Sobre la apariencia de continuidad de la ayuda, dejar constancia en primer lugar de que si bien la difusión de la inexistencia de crédito presupuestario para atender a todas las solicitudes presentadas ha sido escasa, la causa directa del desajuste entre dicho crédito y el número de solicitantes no parece que haya sido ninguna campaña publicitaria institucional para dar a conocer esta subvención, ya que la misma data del año 2005 y las solicitudes que no están pudiendo ser atendidas por este motivo son las del ejercicio 2008 en adelante. De hecho la segunda parte de la campaña que estaba prevista llevar a cabo nunca llegó a realizar, en un primer momento en previsión de un

desbordamiento de demandas de la ayuda y posteriormente tras la confirmación de este dato.

En relación con otro de los motivos que su informe esgrime como causante de este desfase, el no haber adoptado las medidas oportunas para que desde las Agencias de Fomento del Alquiler no se siguiera realizando gestiones y recepcionando solicitudes, le informamos que en el mismo mes de Diciembre de 2008 desde este Departamento se llevó a cabo una campaña masiva vía mail a todas las AFAs [Agencias de Fomento del Alquiler] informándoles de la no inclusión de esta ayuda en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 con la advertencia precisamente de que transcurrido un mes desde la publicación de esta norma las solicitudes presentadas serían inadmitidas. Tenemos constancia de que la mayoría de ellas acataron esta instrucción y de que algunas otras no lo hicieron, a pesar de que han sido advertidas en varias ocasiones para que cesen en la publicación de estas ayudas.

Sobre las sugerencias que en su escrito nos proponen, agradecemos el hecho de hacérselas llegar y le comunicamos las medidas que en respuesta a las mismas se van a adoptar, si bien no para las ayudas a los propietarios como mencionan en su escrito, pues ya no están incluidas ni en el Plan Estatal ni en el Autonómico, sí se van a acometer para las subvenciones a inquilinos y para el resto de ayudas contenidas en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2009-2012 cuyas concesiones estén sujetas a limitaciones presupuestarias:

- Aviso en la página web de esta Consejería aclaratorio de esta limitación.

- Inclusión en los modelos de solicitudes de las ayudas en el momento que se vaya a proceder a la modificación de los mismos.

- Instrucción a las Agencias de Fomento de Alquiler para que publiciten dicho aviso en relación con las ayudas al inquilino en lugar claramente visible.

- Contador telemático en el sistema integrado de tramitación de estas ayudas al arrendatario que comparten las AFAs y la Empresa Pública de Suelo de Andalucía a fin de que conozcan a tiempo real la proximidad con el límite de objetivos fijados para un determinado periodo.

-Mail masivo a todas las agencias avisándoles de la proximidad de dicho límite con suficiente antelación.

Con esta respuesta entendimos que se habían asumido las resoluciones formuladas por esta Institución, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, valorando positivamente que aquellas fueran a ser aplicadas a las subvenciones a inquilinos y para el resto de ayudas contenidas en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2009-2012 cuyas concesiones estaban sujetas a disponibilidad presupuestaria.

2.2.5.3.2. Ayudas a los inquilinos de viviendas en alquiler.

En la **queja 10/361**, la interesada nos exponía que vivía en una vivienda en régimen de alquiler con derecho a subvención del pago según lo dispuesto en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012. Solicitó la subvención en Enero de 2009, sin que tuviera, desde entonces, noticias respecto de ella: había intentando obtener información sobre el expediente solicitando una entrevista personal con responsables de EPSA, pero siempre había obtenido la negativa a ser recibida y a conocer el estado de la tramitación. Únicamente le decían que su expediente estaba “*en revisión*”. Cuando firmó el contrato de alquiler y abonó a la agencia de fomento la cantidad de 438 euros para tramitar la subvención le dijeron que el plazo de respuesta era, aproximadamente, 3 meses, plazo que ya había sido superado con creces.

Tras solicitar informe a EPSA, ésta nos comunicó que ya habían sido autorizadas para su abono todas las solicitudes de subvención presentadas por la reclamante, así como que por transferencia bancaria se le había remitido el pago correspondiente a cuatro trimestres por un importe total de 2.160 euros. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones al considerar que el problema planteado por la interesada estaba solucionado.

También la interesada de la **queja 10/1829** denunciaba el retraso en el abono de la subvención que había solicitado para hacer frente al alquiler de la vivienda que ocupaba. Igual que en el caso anterior, había reclamado el pago de esta subvención y, en concreto y debido a la difícil situación económica que tenía, solicitaba que se le abonaran al menos dos trimestres.

Tras dirigirnos a EPSA, también nos comunicaron que ya habían abonado las cantidades de los dos trimestres correspondientes al año 2009 (720 euros en total), quedando pendiente de pago el primer trimestre de 2010. Con ello, entendimos que el problema también estaba solucionado y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por último y como ejemplo de este tipo de quejas, la interesada de la **queja 10/2350** también denunciaba el retraso en el abono de la subvención para personas arrendatarias de viviendas no protegidas, solicitó que presentó en Julio de 2009 y de la que aún no había recibido la notificación de la resolución del expediente.

Tras dirigirnos a EPSA, ésta nos informó que habían revisado la solicitud de la interesada y había sido necesario requerirle determinada documentación (en concreto, el informe favorable de la agencia de fomento del alquiler y declaración responsable relativa al cumplimiento de las circunstancias exigidas) y que una vez aportara esta documentación se resolvería la solicitud con la máxima celeridad posible. Poco después nos comunicaron que se había autorizado el pago de la subvención para el período comprendido entre el 4 de Septiembre de 2009 y el 3 de Diciembre de 2009, por lo que dimos por concluidas nuestra actuaciones toda vez que su inicio obedecía, precisamente, a la falta de respuesta de la Administración a la solicitud de subvención para el pago del alquiler.

En la **queja 10/877**, la interesada nos indicaba que en Julio de 2009 le concedieron la renta básica de emancipación, pero desde entonces no había recibido cantidad alguna.

Tras dirigirnos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Granada, ésta nos indicó, entre otras cuestiones, que para que la interesada cobrara la ayuda concedida “... es preciso hacer una diligencia de rectificación en la que se indique el importe exacto de las rentas abonadas. Dicho trámite ya se ha efectuado y se le notificará a la interesada para que, tal y como se le ha indicado, pueda trasladarlo al Ministerio para que se ordenen los pagos”.

Por ello, entendimos que el problema por el que acudió a nosotros se encontraba en vías de solución y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Abrimos de oficio la **queja 10/1467** cuando conocimos, a través de quejas planteadas por personas menores de 35 años, que en los contratos de alquiler que celebraba este colectivo de jóvenes con EMVISESA sobre viviendas de iniciativa pública, no se hacía mención al incremento que experimentarían la renta anual una vez que se alcanzaran los 35 años de edad.

De esta forma, en aquellos casos en los que se desconocía esta circunstancia a causa de que no se había solicitado por parte de los arrendatarios esta información, o la misma no se había facilitado por EMVISESA previamente, el incremento experimentado se convertía en una novedad no prevista en el contrato ni conocida por los arrendatarios, que no podía ser evaluada en su momento. Del mismo modo, aquellos arrendatarios que sí conocían este incremento, se quejaban de que se les había informado a posteriori, por lo que no habían tenido la posibilidad de evaluar las implicaciones económicas antes de firmar el contrato.

En este sentido, la cuestión que nos ocupaba no era otra que la aplicación del Decreto 83/1999, de 6 de Abril, de iniciativas de futuro para jóvenes andaluces, cuyas medidas se aplicaban, entre otros requisitos, mientras la edad no alcanza los 35 años, por aplicación de lo previsto en su artículo 21.2.b). En concreto, en lo que respecta al acceso a la vivienda en régimen de arrendamiento, el artículo 22 del citado Decreto contempla en su apartado 3 que «En todo caso, la renta anual que se fije, en las viviendas públicas, no será superior al 3% del precio máximo a que, según la normativa aplicable, se hubiera podido vender la vivienda en la fecha de celebración del contrato de arrendamiento».

Al respecto, esta Institución no desconocía que, conforme a lo dispuesto en el artículo 6.1 del Código Civil, «La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento», así como que, conforme al artículo 1.089 de dicho cuerpo normativo, las obligaciones nacen, además de los contratos, de la Ley, motivo por el cual, en puridad, no resultaría estrictamente necesaria la mención o referencia a que las medidas del Decreto 83/1999, se aplican mientras la edad no alcanza los 35 años. Más aún, como hemos podido comprobar, se recoge en los contratos una cláusula residual de derecho supletorio según la cual “*En lo no previsto en el presente contrato se estará a lo dispuesto en la normativa de Viviendas de Protección Oficial y Legislación de Arrendamientos Urbanos, y en su defecto se aplicarán las normas del Derecho Común*”. Por ello, no se apreciaba, en principio, irregularidad en la actividad de esta empresa pública en cuanto al contenido de los contratos.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Ley 13/2003, de 17 de Diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios, señala en su artículo 16.a que a los efectos de dar protección al derecho de información, las Administraciones Públicas de Andalucía adoptarán medidas eficaces dirigidas a, entre otras cuestiones, «Facilitar a los consumidores toda clase de información sobre materias o aspectos que les afecten o

interesen directamente ...»; más en concreto, el Decreto 218/2005, de 11 de Octubre, por el que se aprueba el Reglamento de información al consumidor en la compraventa y arrendamiento de viviendas en Andalucía, contempla en su artículo 11.1.g) que quien ofrezca, aun a título de simple intermediario, el arrendamiento de viviendas tendrá a disposición de los consumidores un Documento Informativo Abreviado que incluirá, entre otros extremos, el relativo a la renta contractual de la vivienda y, «en su caso, período de validez; ... la fórmula de revisión, si procede».

No cabe duda que el asunto que planteábamos constituye un aspecto de gran trascendencia del contrato, de forma que afectaba e interesaba de manera directa a los arrendatarios de viviendas de promoción pública. Por ello, desde el punto de vista informativo, y en línea con las previsiones legales autonómicas aplicables a la información de consumidores y usuarios, sería deseable que para completar el contenido del contrato, permitiendo así que los arrendatarios conocieran sus derechos y obligaciones no sólo para el plazo inicialmente previsto en el contrato, sino también para el supuesto de que se prorrogaran, el que se consignara en estos contratos la norma mencionada en los casos en que pudiera resultar de aplicación, haciendo expresa referencia a que una vez que se alcancen los 35 años, la renta anual dejará de ser la prevista en el artículo 22.3 del citado Decreto, experimentando un incremento. Con ello se alcanza, utilizando los términos de la Exposición de Motivos del mencionado Decreto 218/2005, «... una completa información al consumidor, que podrá así adoptar sus decisiones con un mejor conocimiento, lo que redundará, sin duda, en la protección de sus intereses económicos».

Por todo ello, formulamos al Director Gerente de EMVISESA **Sugerencia** a fin de que incluyera expresamente en los contratos de alquiler que celebre con menores de 35 años y en los casos en que resultara de aplicación, mención relativa a que la renta anual consignada mientras no se alcance esa edad es la prevista en el art. 22.3 del Decreto 83/1999, concretando que en tal supuesto dicha renta no es superior al 3% del precio máximo a que, según la normativa aplicable, se hubiera podido vender la vivienda en la fecha de celebración del contrato de arrendamiento; adicionalmente sugerimos, del mismo modo, que se incluyera expresamente en los contratos que nos ocupan mención relativa a que una vez alcanzada la edad de 35 años, ya sea constante el plazo inicial previsto en el contrato, ya sea en alguna de sus prórrogas, la renta abonada por el arrendatario experimentará un incremento, procediendo entonces la aplicación del porcentaje que corresponda para su contrato de arrendamiento.

En la respuesta que nos remitió EMVISESA ponían en nuestro conocimiento que *“... en todo caso por parte de esta Empresa se informaba de esta circunstancia a todos los adjudicatarios en el acto de formalización del contrato de arrendamiento”*.

También nos indicaban que *“No obstante lo anterior, y siendo nuestro interés mejorar en la información y servicio a los ciudadanos, le comunicamos que ya se había procedido a la modificación de alguno de ellos tras atender varias peticiones de adjudicatarios en las que solicitaban la inclusión expresa de dicha cláusula en la redacción de nuestros contratos, procediéndose asimismo posteriormente a la inclusión con carácter general en nuestros contratos de arrendamiento”*.

Por último, nos informaban que, por parte de EMVISESA, se habían adoptado las medidas oportunas para la efectividad de la Sugerencia formulada.

Con ello, entendimos que esta empresa municipal aceptaba la Sugerencia formulada y que se habían adoptado las medidas oportunas para su efectividad, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja de oficio abierta.

IV. EDUCACIÓN

2.1.2. Edificios Escolares.

Durante el transcurso de todo el año 2010, el análisis de las quejas que durante el ejercicio se han presentado en nuestra Institución y que se refieren a los problemas de infraestructuras educativas, nos permite poder acercarnos, con bastante aproximación, a la situación de las infraestructuras educativas en nuestra Comunidad Autónoma.

En más de una ocasión, hemos expresado nuestra consideración de que no podemos olvidar el considerable esfuerzo presupuestario realizado por la Administración Autonómica, para poder contar con el número suficiente y adecuado de centros escolares que alberguen al más un millón y medio de alumnos y alumnas andaluces que en la actualidad se encuentran matriculados en alguno de los algo más de 10.067 centros docentes andaluces, habiéndose puesto de manifiesto que, es necesario la construcción de nuevos centros docentes en aquellos lugares en los que, excepcionalmente, todavía no existen, pero siendo prioritario, sin lugar a dudas, el mantenimiento de dichas instalaciones y su dotación para que puedan seguir cumpliendo adecuadamente su función educativa con la calidad necesaria y exigible.

Así pues, y desde el punto de vista señalado, es decir, desde el punto de vista de la situación en la que se encuentran las infraestructuras educativas un año después de haber elaborado nuestro último Informe Anual, realmente no podemos añadir mucho más nuevo a lo que ya comentábamos en el mismo.

Insuficiencias o carencias, necesidad de nuevo mobiliario, necesidad de ampliación de edificios, instalaciones eléctricas obsoletas, pequeñas o grandes obras de reparación o mantenimiento, son continuamente demandadas por los distintos componentes de la comunidad educativa para los edificios que acogen diariamente a niños y niñas que acuden en el ejercicio de su derecho a recibir una educación de calidad, contando para ello con los medios materiales y humanos necesarios.

Pero nos preocupa -entendemos que justificadamente- que a las distintas respuestas que normalmente han sido facilitadas por las Administraciones educativas que han sido requeridas por esta Institución a instancias de los interesados e interesadas en los distintos expediente de queja (discrepancias en cuanto a la Administración responsable de la obra o reparación demandada, disparidad de valoración en cuanto a la necesidad o urgencia en llevar a cabo una obra, reparación o instalación, priorización de la escolarización sobre otras cuestiones, etc.), tengamos que añadir la de que, expresa o tácitamente, la razón de no poder llevar a cabo la intervención demandada haya sido la de no contar con disponibilidad presupuestaria necesaria para poder llevar a cabo la actuación.

Sin lugar a dudas, reflejo de la actual crisis económica que sufre nuestra Comunidad Autónoma, participando, no obstante, de una crisis generalizada a nivel internacional, lo cierto es que con frases tales como *“Aún siendo conscientes de las necesidades que puedan existir en los centros educativos, le indico que no es posible programar la actuación en este momento”*, o *“En la planificación del Plan Mejor Escuela está incorporado el CEIP..., pero se actuará según la disponibilidad presupuestaria”*, dejan traslucir el decremento del presupuesto destinado a las infraestructuras educativas en Andalucía.

Aún entendiendo que ello debe obedecer a la necesidad incuestionable de racionalizar el gasto, esperamos que en un ejercicio responsable de sus competencias, la Administración priorice adecuadamente el destino de los fondos públicos para seguir atendiendo y cubriendo las necesidades educativas básicas.

No obstante, hemos de indicar que hemos recibido con enorme satisfacción la noticia de que en el Pleno de la Diputación Provincial de Sevilla del pasado día 28 de Diciembre de 2010, fue aprobado el Acuerdo Ejecutivo para la mejora de las infraestructuras docentes, derivado del Convenio Marco que se había suscrito en el mes de Abril anterior por la institución provincial y la Consejería de Educación.

Este acuerdo incluye la construcción o reforma de 11 centros educativos, nueve colegios y dos institutos, y si la liquidación de éstas tiene un importe inferior a los 15 millones reservados, las bajas se aplicarán en función de las cuantías a obras de menor envergadura en otros 14 centros docentes de la provincia. Así mismo, las obras de los 11 primeros centros, está previsto iniciarlas en este primer semestre.

De igual manera, damos la bienvenida al segundo Plan de transición al Empleo de la Junta de Andalucía (Proteja), del que, según hemos podido conocer, se beneficiaran 50 centros educativos de la provincia a través de los fondos que se destinarán a distintas corporaciones municipales para que sean invertidas en infraestructuras educativas.

Esperamos que con el esfuerzo de todas las Administraciones, se vaya superando esta situación de crisis generalizada que, desgraciadamente, y como no podía ser de otra manera, ha afectado también a la Educación.

2.1.2.1. Instalaciones y construcción de nuevos centros.

Dentro de este apartado, comentamos, en primer lugar, la **queja 09/143**, en la que, recientemente hemos formulado a la Administración competente una Sugerencia de la que aún esperamos respuesta.

Así pues, dicha queja fue incoada de oficio porque en los primeros días del mes de Enero de 2009, aparecía en un rotativo de tirada local una noticia relativa a las deficiencias que sufría un colegio ubicado en Jerez de la Frontera(Cádiz).

Según podíamos leer, los padres y madres de los alumnos del centro educativo habían mantenido una reunión con la Delegación Provincial con el objeto de transmitirle y solicitar su colaboración en la subsanación de los graves problemas de infraestructura e instalaciones que padecía el colegio. Entre éstas, mencionaban la existencia de una instalación eléctrica obsoleta, la falta de un salón de actos –ya que el que tenían se había habilitado como comedor-, el mal estado de la valla perimetral del centro o la presencia de aguas fecales cuando llovía mucho.

En cuanto a la instalación eléctrica, la situación se veía agravada por la ola de frío que se estaba produciendo en aquel entonces, ya que debido a su mal estado –según indicaban los padres y madres- no aguantaba que se encendieran calefactores, por lo que los alumnos tenían que soportar las bajas temperatura de aquellos días. Además de ello, como los interruptores saltaban con mucha frecuencia debido a su saturación, también quedaban sin energía los ordenadores, que no podían ser utilizados.

Por su parte, y en cuanto a la valla perimetral, los afectados manifestaban su preocupación por el peligro de que se viniera abajo debido a su deterioro, suponiendo un peligro añadido el que linda con la Carretera Nacional IV.

Así mismo, en relación a las aguas fecales, mencionaban que informarían de ello al Ayuntamiento de la localidad, competente en esta materia.

Considerando, pues, la anterior información, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución, y ante la posibilidad de que se estuvieran conculcando los derechos fundamentales establecidos en los artículos 15 y 27 de la Constitución (derecho a la integridad física y derecho a la educación, respectivamente), así como los derechos reconocidos en los artículos 1.a, 112 y 122 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación (derecho a una educación de calidad y a la necesidad de contar con la infraestructura y medios materiales y humanos necesarios para su consecución en igualdad de condiciones) consideramos justificado iniciar, como hemos dicho, de oficio, un expediente para poder conocer la situación en la que se encontraba el centro educativo y, en su caso, las medidas que se hubieran adoptado o se fueran a adoptar al objeto de solucionar los problemas señalados.

Por esta razón, y solicitado el preceptivo informe a la Delegación Provincial de Educación, su respuesta fue la de que nos participaban que el arreglo y conservación de las deficiencias que presentaba el centro en las instalaciones eléctricas y en el cerramiento perimetral del colegio, corresponde al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, de acuerdo con la normativa vigente.

Obtenida dicha información, consideramos procedente dirigirnos al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera en idénticos términos a los ya mencionados, enviándonos un escrito, con fecha de 5 de Octubre de 2009, en que se referían a cada uno de los extremos expuesto en el sentido que literalmente hacemos constar a continuación:

“1.- Instalación eléctrica: La instalación eléctrica del centro educativo no soporta por diseño el consumo del uso de aparatos de calefacción eléctrica en todas las aulas. Para que los mecanismos de seguridad no salten cuando se utiliza intensamente la red se hace necesaria una costosa obra de reforma de toda la instalación. El Ayuntamiento está asumiendo las reparaciones que se producen para que el Centro funcione, pero según las competencias de las Administraciones que inciden en los centros educativos, las obras de mejora y reforma deben ser acometidas por el ISE dentro de su Plan Mejor Escuela.

2.- Falta de un Salón de Actos: Los centros escolares ofertan a la ciudadanía nuevos servicios que necesitan de espacios específicos (aula matinal, comedor, actividades extraescolares, colaboraciones con asociaciones...). Es competencia de la Consejería de Educación la decisión de realizar nuevas construcciones para asumir estos servicios o realizarlos en los espacios existentes de manera compartida.

3.- Valla perimetral: El muro que rodea el Centro Escolar es compartido con el IES..., ya que el edificio era un Centro de primaria que con la entrada de la LOGSE se dividió en dos Centros educativos. Ni por parte de los servicios de Infraestructura ni por parte de los mismos servicios a nivel provincial se ha emitido informe de peligrosidad sobre la citada valla. Sin embargo, ha sido

reclamada su reparación por parte de la Asociación de madres y padres y se ha planificado el derribo y construcción de una parte del muro que este Ayuntamiento tiene previsto realizar con financiación de los Planes Especiales de la Junta de Andalucía (PROTEJA).

4.- Problemas con el saneamiento/alcantarillado del centro educativo: La Delegación de Urbanismo emitió informe sobre la problemática de la entrada de aguas al centro y aconsejan una serie de actuaciones en la mejora del alcantarillado de la zona que rodea el Centro, ya que este está situado en un punto más bajo respecto a los terrenos circundantes. La Delegación Municipal de Educación ha solicitado al Área de Medio Ambiente que se realice estudio para evitar la entrada de aguas en el Centro.”

De este modo, y al tener conocimiento de que dos de los problemas expuestos – el relativo a la valla perimetral y el relativo a la aguas fecales- habían sido asumidos, en cuanto a su solución, por parte del Ayuntamiento, consideramos procedente y oportuno el dirigirnos nuevamente a la Delegación Provincial para darle traslado de la información suministrada por la Corporación municipal en relación a la instalación eléctrica y en relación al salón de actos, materia, en principio, objeto de su competencia.

En su nueva respuesta, la Administración educativa indicó al respecto de los dos asuntos preguntados que, en cuanto a la red eléctrica, cada vez que Educación dota a un colegio de cualquier instalación lo hace cumpliendo rigurosamente los reglamentos y normas de aplicación, lo que así se hizo al establecer la red eléctrica en colaboración con el propio Ayuntamiento en los pasados años 80. La responsabilidad de que el sistema siguiera funcionando adecuadamente transcurrido el tiempo –decía el informe-, entraba dentro del concepto de mantenimiento a que el municipio está obligado.

Por su parte, y en cuanto a la inexistencia de salón de actos, explican que, actualmente, no figura en los programas oficiales de construcciones escolares públicas. La Consejería adoptó para este centro la decisión de usar el espacio de usos múltiples para comedor escolar dando con ello un servicio muy demandado por las familias, de modo que el comedor representa un espacio complementario equivalente al extinguido salón de actos.

Por último, precisaban que el Plan Mejor Escuela de la Consejería de Educación estaba previsto para el periodo 2005-2010 y aunque era predecible que tuviera una continuación, en el momento de informarnos no era posible definir su composición precisa.

Así pues, y ante dichas informaciones, nos dirigimos nuevamente a la Administración educativa indicándole que, si bien con respecto al salón de actos –partiendo de la base de que es una instalación que no se tiene prevista de manera general en los programas oficiales de construcciones escolares públicas, y de que su uso como comedor es de mayor utilidad en la actualidad que la de un salón de actos- concluimos que no existía obligatoriedad por parte de la Administración de programar y proceder a su construcción o habilitación, sin embargo, sí estimamos que existía su obligatoriedad de solventar el problema de la instalación eléctrica.

Dicha consideración derivaba de que, tal como se desprendía de la noticia que justificó la apertura del expediente tratado, así como de la información facilitada por el Ayuntamiento, no se trataba del mantenimiento de una instalación puesta en funcionamiento hace 20 años –lo que por su parte realizaba el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera-, sino

que dicha instalación, como muchas otras de esa misma antigüedad existentes en numerosos centros docentes andaluces, claramente se había quedado obsoleta para cubrir la demanda de energía eléctrica que actualmente es necesaria, lo que parece del todo lógico teniendo en cuenta que hace 20 años ni se utilizaban calefactores con la potencia de los que hoy existen ni, por supuesto, ordenadores u otros aparatos eléctricos de uso cotidiano (como por ejemplo, una simple máquina de escribir eléctrica o una nevera que sirva de apoyo al comedor).

Siendo ello así, y considerando, como decimos, que es obligación de la Delegación Provincial de Educación, en el ejercicio de sus competencias funcionales y territoriales, promover y velar por el cumplimiento de los derechos reconocidos en los artículos 1.a, 112 y 122 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación (derecho a una educación de calidad y a la necesidad de contar con la infraestructura y medios materiales y humanos necesarios para su consecución en igualdad de condiciones), no constándonos la existencia de ningún estudio que avale la afirmación realizada en su informe en relación a la idoneidad actual de la instalación eléctrica para cumplir su función correctamente, y de conformidad con lo previsto en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, consideramos justificado formularle la siguiente **Sugerencia**:

“Que se proceda a adoptar las medidas necesarias para realizar un estudio de la instalación eléctrica del colegio y, en el caso de que fuera lo necesario, programar las reformas precisas para adecuarla a las necesidades actuales.”

Como decíamos anteriormente, dada la reciente formulación de la anterior resolución, a fecha de hoy, aún estamos a la espera de recibir respuesta a la misma, lo que esperamos para que no se demore, aún más, la ya extensa tramitación del expediente.

Por su parte, en la **queja 10/1468**, la problemática que se presenta es bien distinta, como veremos a continuación.

En efecto, el interesado en este expediente de queja se informaba de que, a su entender, las Administraciones de la Consejería de Educación y el Ayuntamiento de Almería no asumían sus competencias en la conexión de la red de saneamiento del centro docente en cuestión a la red general de alcantarillado.

El colegio había sido construido en año 1984 por el Ayuntamiento y recepcionado, en aquel momento, por el Ministerio de Educación y Ciencia sin la conexión a la red general de alcantarillado, realizando el vertido en los efluentes de un pozo ciego en la entrada al centro. La situación del barrio había cambiado enormemente en los últimos 10 años convirtiéndose en una zona de expansión de la ciudad y habiéndose urbanizado todos los alrededores sin que nadie se hubiera preocupado de su conexión. Esta situación provocaba que se produjeran atranques constantes y malos olores persistentes en los baños del centro.

Los padres llevaban demandando la conexión del colegio a la red general al menos durante los últimos cuatro años, así como otras peticiones, sin oír otra cosa que esas actuaciones correspondían, según la Junta de Andalucía, al Ayuntamiento y, según éste, a la Junta de Andalucía, sin que ninguna se pusiera manos a la obra.

Admitida la queja a trámite, interesamos información a las Administraciones implicadas, resultando que desde la Delegación Provincial mencionada, se emitió un informe donde se nos indicaba que la dirección del colegio, informó al personal técnico de la Gerencia Provincial de Almería del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos que existía un pozo negro construido en el mismo dada la imposibilidad de realizar una conexión directa con la red general de alcantarillado municipal por encontrarse éste en una cota muy superior al punto de recogida, por lo que haría falta un sistema de impulsión si se pretendía suprimir el pozo existente y proceder a la conexión del saneamiento a la red general.

A la vista de la situación, por parte del personal técnico indicado se había propuesto una posible solución, siendo ésta la de proceder a conectar la red de saneamiento desde otra calle mediante la prolongación de la calle donde se encuentra el colegio afectado.

A continuación, en el informe administrativo se citaba el artículo 6 del Decreto 155/1997, de 10 de Junio, por el que se regula la cooperación de las entidades locales con el Administración de la Junta de Andalucía en materia Educativa, la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 24 de Enero, de Educación, y el artículo 8 del Decreto 18/2066, de 24 de Enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, para, en definitiva, concluir que la competencia para realizar la conexión de saneamiento del centro docente en cuestión era del Ayuntamiento de Almería.

Por su parte, desde el Ayuntamiento se nos trasladaba el informe emitido por el Jefe de Servicio de Servicios Urbanos de la Delegación de Urbanismo, que indicaba que la conexión del alcantarillado público de dicho centro no era una obra de mantenimiento y que dicho trabajo debía ser asumido por la Consejería de Educación.

Así mismo, nos daban traslado del informe emitido por la Técnico de Administración General de la Delegación de Cultura, Educación y Fiestas Mayores en el que, además de señalar los artículos ya señalados en el oficio de la Delegación Provincial, aludían al artículo 171 de la ley 17/2007, de 10 de Diciembre, de Educación de Andalucía, y el artículo 25 de la Ley 5/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases en materia de Régimen Local, queriéndose hacer referencia con ellos a las competencias atribuidas a los municipios en materia de mantenimiento de centros docentes.

No obstante, añadía el Ayuntamiento, dado que la queja formulada por el interesado era relativa a la conexión de la red de saneamiento del centro a la red general de alcantarillado, había que tener en cuenta el Anexo I número de referencia CPV, según el Reglamento de las Comunidades Europeas nº2195/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de Noviembre de 2002, 4532410-9 "Obras de saneamiento", de la Ley 30/2007, de 30 de Octubre, de Contratos del Sector Público, modificado por el Real Decreto 817/2009, de 8 de Mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley, en relación con el artículo 6 de la misma que define la obras de construcción, consideradas como una inversión.

Así pues, concluía el informe al que venimos refiriéndonos en último lugar, que, por todo lo anterior, siendo obras de inversión, el Ayuntamiento no tenía competencias en la materia.

En definitiva, que tal como anunciaba y expresaba el interesado en su escrito, ninguna de las Administraciones a las que habían acudido en demanda de soluciones al problema expuesto, se consideraba competente ni responsable de realizar las obras necesarias para proceder a la conexión del alcantarillado del centro educativo a la red general de alcantarillado.

Ambas, haciendo una interpretación de las normas absolutamente dispar y contradictoria, se eximían de cualquier responsabilidad en el asunto, siendo obvio que para solucionar dicha discrepancia es necesario que ambas Administraciones procedan de manera conjunta a estudiar detenidamente la cuestión –la que suponemos que no es la primera vez que se plantea y estando convencidos de que habrán existido antecedentes similares a los que se haya dado la solución que correspondiera- y decidan cuál de ellas o, en su caso, ambas, procedan a realizar las obras requeridas.

De este modo, entendimos que, por nuestra parte, tras recordar a ambas Administraciones el contenido de los apartados 1 y 2 del artículo 3 y apartados 1, 2 y 3 del artículo 4 de la Ley 30/1992, de 23 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, correspondía formularles a ambas la **Recomendación** de que:

“Que por parte del Ayuntamiento y de la Delegación Provincial de Educación de Almería, se promuevan cuantos contactos sean necesarios para promover el estudio conjunto de la cuestión planteada y se proceda a determinar en cual de las Administraciones –o en ambas, si fuera el caso- ha de recaer la responsabilidad de acometer las obras de conexión del alcantarillado del colegio en cuestión, de Almería, a la red general de saneamiento de dicha capital”.

Igual que en el caso de la anterior, aún estamos a la espera de respuesta por los organismos afectados.

Y otra queja que podemos comentar, si bien de una índole distinta a las anteriores pero que, de alguna manera, también refleja la menor disponibilidad presupuestaria por parte de las Administraciones educativas a la hora de acometer las diversas actuaciones que son necesarias en materia de infraestructuras docentes, es la **queja 09/1305**.

En su día, compareció ante esta Institución la interesada en dicho expediente, manifestando que con fecha 2 de Marzo de 2005 presentó ante el Ayuntamiento de Camas una factura por importe de 52.628,43 euros, correspondiente al trabajo profesional consistente en la redacción del Proyecto Básico y de Ejecución de un centro de educación infantil y primaria, tipo C-1, ampliable a C-2 que, en sustitución de otro colegio público, que iba a ser construido en ese municipio, en virtud del convenio suscrito entre el Ayuntamiento y la Consejería de Educación.

Refería que hasta la fecha de presentación de su queja –Marzo de 2009- a pesar de las continuas e innumerables gestiones realizadas, no se había procedido aún al pago de la cantidad adeudada, aunque el trabajo estaba finalizado y entregado a la Corporación Municipal.

En respuesta a nuestra petición de información, desde la Corporación Municipal se nos vino a poner de manifiesto que no tenía reconocido formalmente el gasto reclamado

al no haber seguido los procedimientos legalmente establecidos para la adjudicación de un contrato mayor, por lo que, no pudiendo ser fiscalizada la factura presentada por la interesada, a pesar de haber contado en un momento determinado con las cantidades necesarias una vez recibieron las transferencias por parte de la Consejería de Educación para la redacción del proyecto y ejecución de las obras, no se pudo liquidar la misma, devolviéndose posteriormente, con fecha 1 de Octubre de 2008- las cuantías ingresadas a la Administración autonómica.

Tras solicitar una ampliación de la información proporcionada así como una serie de documentos, el Ayuntamiento, para solventar el asunto, apuntó la posibilidad de solicitar el importe del trabajo realizado por la reclamante a la Delegación Provincial de Educación sobre la base del Convenio suscrito en Octubre de 2003, para que, una vez se aportara dicha cuantía, poder reconocer el gasto extrajudicialmente mediante acuerdo plenario, lo que nos condujo a que con fecha 16 de Diciembre de 2009, diéramos por concluidas nuestras actuaciones habida cuenta de que el asunto parecía encontrarse en vías de solución.

No obstante lo anterior, la interesada, en el mes de Abril ya de 2010, volvió a dirigirse a esta Institución comunicándonos que, hasta esa fecha, y a pesar de las múltiples gestiones realizadas tanto ante el Ayuntamiento, como ante la Delegación Provincial de Educación de Sevilla, no se había procedido al pago de las cantidades adeudadas por los trabajos profesionales desarrollados en su momento, motivo por el que acordamos reiniciar nuestras actuaciones.

De este modo, solicitamos la información preceptiva a la Delegación Provincial mencionada, resultando que, en su respuesta, manifestó que, en ningún caso, podía ser objeto de reclamación ni reconocimiento de gasto, dado que no había sido el firmante del Convenio de 2003 –sino la Consejería de Educación-, ni había llevada a cabo ningún tipo de contratación en base a dicho Convenio que le hubiera supuesto adquirir la obligación de su pago.

Así mismo, nos confirmaba que, al no ejecutarse el acuerdo de 2003 por parte de la Corporación Municipal, y como receptora de una subvención pública, en su momento había reintegrado las cantidades abonadas por la Consejería y que no habían podido ser justificadas mediante las correspondientes facturas.

Por su parte, y en cuanto al Ayuntamiento, de lo último que habíamos sido informados era de que, solicitado a la Delegación Provincial de Sevilla el ingreso del importe adeudado a la interesada, dado que no se ha recibido cantidad alguna, no se había procedido a iniciar los trámites oportunos en orden a proceder mediante acuerdo plenario reconocer el gasto y, posteriormente, hacerlo efectivo a su acreedora.

Así pues, de los antecedentes señalados, se deducía que por parte de la Corporación Municipal, se encargó verbalmente a una profesional –la interesada- la redacción del Proyecto Básico y de Ejecución de un centro educativo; que dicho encargo fue realizado convenientemente por la misma; y que el señalado Proyecto se entregó al Ayuntamiento y fue supervisado por la Consejería competente.

Todo ello generó a favor de la profesional un crédito cuya cuantía se correspondía con el importe de la factura que presentó a la Administración municipal, resultando que, dado que el encargo se había realizado en su momento prescindiendo total

y absolutamente del procedimiento establecido para ello, no resultó posible su fiscalización contable, de modo que, aún disponiendo el organismo deudor de las cantidades necesarias para proceder al pago de los honorarios correspondiente, éste no se pudo realizar a favor de su acreedora.

Por último, reconocida por parte de ese Ayuntamiento la existencia de la deuda a favor de la interesada y habiendo mostrado la voluntad de pago, se había supeditado éste a que por parte de la Delegación Provincial de Educación de Sevilla se procediera a consignar la cantidad correspondiente a favor de las arcas municipales para que, una vez que se pudiera disponer de la cuantía necesaria, proceder al reconocimiento formal de la deuda en sesión plenaria y, posteriormente, proceder al pago efectivo, resultando que por parte de la Delegación Provincial de Educación señalada se había informado sobre su no responsabilidad en el mismo, opinión que compartíamos en su totalidad.

Con todo ello, lo que quedó puesto de manifiesto era que, a tenor del contenido de toda la información que obra en el expediente, de la misma se deducía que, en principio, el órgano directamente responsable del pago de las cantidades que se adeudaban a la interesada y al único órgano administrativo a la que la misma se lo podía reclamar, es al Ayuntamiento de Camas.

Ni por parte de la Consejería de Educación, ni por parte de su Delegación Provincial en Sevilla, se llevaron a cabo actos que, al menos al respecto de la interesada, les hiciera adquirir ninguna deuda con la misma, habiendo ésta recibido el encargo verbal y directamente por parte del Ayuntamiento y, por lo tanto, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello, hecho sí reconocido por parte de la Corporación municipal.

Sin embargo, en ningún caso, la irregularidad procedimental cometida y reconocida por el Ayuntamiento, podía redundar en perjuicio de la interesada, la que cumplió puntualmente con el encargo que se le hizo y del que se derivó un crédito a su favor en concepto de los honorarios correspondientes por su realización.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, los informes emitidos y las consideraciones realizadas, y de conformidad con lo previsto en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, procedimos a formular al Ayuntamiento de Camas **Recomendación:**

“Que por parte de ese Ayuntamiento se lleven a cabo todas las actuaciones oportunas para que, por acuerdo plenario, se reconozca el gasto y, por tanto, el crédito a favor de la interesada, de manera que, tras su fiscalización, se proceda de inmediato al pago del importe consignado en a factura presentada por la misma con fecha 2 de Marzo de 2005 más los intereses correspondientes.”

Estamos a la espera de recibir respuesta de la Corporación municipal.

2.1.2.2. Conservación y equipamiento.

En este contexto, y si bien no se trata de un asunto directamente relacionado con las infraestructuras, pero siendo, al fin y al cabo un servicio esencial para el

conservación de las instalaciones docentes, hacemos referencia a dos quejas íntimamente relacionadas entre sí, la **queja 10/6126** y la **queja 10/6437**:

“Clases sucias. Goteras en los techos. Cartones en el suelo para evitar que los niños resbalen. Aseos que no están lo suficientemente limpios. En definitiva, el servicio municipal de limpieza y mantenimiento de los colegios es insuficiente”.

De este modo comenzaba la noticia que en los primeros días del mes Diciembre de 2010, leíamos en la prensa local de Sevilla, aludiendo a las declaraciones realizadas por la portavoz del AMPA de un colegio de Sevilla, añadiendo que llevaban varios años denunciando esta situación porque se repite curso tras curso.

El día anterior, concretamente, varias aulas del centro docente amanecieron inundadas por las lluvias caídas, siendo el equipo docente el que tuvo que recoger el agua y colocar cartones en el suelo para que los niños no resbalaran.

Por su parte, también señalaban que había clases sin barrer ni fregar desde no se sabía cuando y que no se estaban cubriendo las necesidades mínimas de higiene y salubridad, exponiéndose al alumnado y resto del personal del colegio a cualquier tipo de contagio derivado de alguna enfermedad debida a la falta de higiene.

Según se señalaba, las causas de esta situación había que atribuir las tanto a la falta de personal necesario, como a la falta de productos de limpieza, los que a veces eran comprados por el propio AMPA.

Pero lo que resulta más grave, según manifestaba el Coordinador de la Plataforma de Asociaciones de Madres y Padres de Sevilla de ese mismo colectivo, era que esa situación no sólo afectaba al centro docente señalado, sino que es un problema que afecta de forma generalizada a los colegios públicos sevillanos.

A pesar de las numerosas ocasiones en las que dicha problemática había sido puesta en conocimiento del consistorio sevillano, decían no haber encontrado una respuesta adecuada por parte de las autoridades competentes.

Una vez más, y ante la posibilidad de que se estuvieran conculcando los derechos fundamentales establecidos en los artículos 15 y 27 de la Constitución (derecho a la integridad física y derecho a la educación, respectivamente), así como los derechos reconocidos en los artículos 1.a, 112 y 122 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación (derecho a una educación de calidad y a la necesidad de contar con la infraestructura y medios materiales y humanos necesarios para su consecución en igualdad de condiciones) consideramos justificado iniciar, de oficio, un expediente para poder conocer la situación en la que se encuentran, al respecto de la cuestión planteada, los centros docentes de Sevilla, así como si por parte de la Corporación Municipal, en su caso, se habían adoptado o se iban a adoptar las medidas oportunas en orden a corregir las deficiencias señaladas.

En efecto unos días después de incoar la queja anteriormente comentada, volvíamos a leer en la prensa que por parte del Ayuntamiento de Sevilla, igualmente, se había tenido que proceder a adoptar una medida sin precedentes, consistiendo ésta en

contratar a una empresa privada para proceder a la limpieza de siete centros docentes, ya que los servicios municipales no podían cubrir adecuadamente este servicio.

Según datos facilitado por el edil responsable de edificios municipales –se hacía constar en la noticia-, de los 654 empleados asignados a este servicio, el 26,75% no estaba trabajando en este momento por distintos motivos.

De este modo, según leíamos, existían en aquel momento 32 plazas vacantes, cinco jubilaciones, 16 personas con servicios adaptados, 8 liberados sindicales, 59 personas de baja por enfermedad, 9 supliendo vacantes en las porterías de colegios y 4 cubriendo puestos en otras prestaciones municipales.

En todo caso, aseguraban desde la Corporación Municipal esa medida era de carácter provisional y no se extendería más allá de la fecha de finalización del presente trimestre escolar, es decir, más allá del 22 de Diciembre.

Por las mismas razones que en la queja anterior, al mismo Consistorio, tras incoar el expediente de oficio cuyo número hemos indicado, hemos solicitado información, en concreto, sobre los datos identificativos de los siete centros educativos afectados, así cómo qué previsiones se tiene al respecto del servicio de limpieza en los mismos para el inicio del próximo trimestre, momento en el que, iniciada de nuevo la actividad docente, podrán encontrarse en la misma situación que en este momento.

Aunque ya estamos dentro del nuevo trimestre, dada la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento hispalense, desconocemos la situación actual, permaneciendo a la espera de respuesta.

VI. JUSTICIA, PRISIONES Y EXTRANJERÍA.

2.1. *Quejas motivadas por dilaciones indebidas*

2.1.2. Juzgados de lo Social: la repercusión de la crisis económica.

En los dos Informes Anuales que preceden al presente, hemos puesto de manifiesto que el crítico momento económico que aún vivimos está afectando sobremanera a la marcha de las empresas, multiplicándose las cuestiones que se suscitan en el ámbito concursal, que es la materia de que conocen los Juzgados de lo Mercantil, así como en el laboral, y de ahí que dedicáramos el pasado año, y lo volvamos a hacer en el presente, un epígrafe a los órganos judiciales ante los que se dirimen los conflictos laborales, que, en consonancia con la crítica situación de las empresas, se han multiplicado.

De entre los expedientes mencionados el pasado Informe Anual que han concluido en el presente ejercicio, comenzamos por la **queja 09/3475**, en la que la reclamante nos exponía que a su instancia se siguieron en su día ante el **Juzgado de lo Social nº 6 de Málaga** autos por despido, en los que recayó sentencia de fecha 30 de Octubre de 2006, contra la que se interpuso Recurso de Suplicación ante la Sala de lo Social en Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que no resolvió el mismo hasta el 16 de Abril de 2009.

Tras los trámites oportunos, la representación de la interesada, mediante escrito de fecha 16 de Junio siguiente había solicitado la ejecución de la sentencia, consistente en el abono por parte de la condenada de la indemnización señalada en la misma, más los salarios de tramitación devengados. Sin embargo, habiendo transcurrido más de cuatro meses desde entonces, la interesada no tenía noticia de que se hubiera emprendido actividad judicial alguna al respecto, argumentando que, dado el tiempo transcurrido –más de tres años- desde que se produjo el despido, había agotado ya las prestaciones por desempleo, sin que, ante la situación de crisis económica reinante, hubiera sido capaz de encontrar un nuevo puesto de trabajo, por lo que su único futuro económico residía en el cobro de la indemnización y salarios de trámites que le eran debidos, siendo ése el motivo por el que le urgía se procediera a la ejecución de la sentencia.

Admitida la queja, de la información remitida por el Ministerio Fiscal se desprendió que la causa del retraso experimentado estribaba, entre otras razones, en que se recurriera la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social, y las vicisitudes procesales habidas tras la interposición del Recurso de Suplicación, pero lo que realmente nos interesaba de la información remitida fue saber que tras nuestra intervención, por providencia de 11 de Noviembre de 2009 se acordó citar a las partes de comparecencia, que el 15 de Diciembre se dictó auto cuantificando las cantidades a percibir por la interesada en concepto de indemnización y salarios de tramitación, que por auto de 9 de Marzo de 2010 se despachó ejecución por las citadas cantidades, que el 19 de Mayo se efectuó su ingreso por la condenada y que, finalmente, se acordó hacerle entrega de las mismas por Providencia del siguiente día 20, librándose al efecto el correspondiente mandamiento de devolución a su favor, desprendiéndose de todo ello que el asunto que le llevó a dirigirse a nosotros había quedado resuelto, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Nos pedía la interesada en la **queja 09/5695** que instáramos del **Juzgado de lo Social nº 1 de Sevilla** el adelantamiento del señalamiento de la vista de un juicio sobre

incapacidad permanente total, pensión de la que había sido privada por revisión por mejoría, de la que obviamente discrepaba, que había sido señalada nada menos que para el 31 de Enero de 2011, es decir, a la fecha de la providencia, para dentro de un año y cuatro meses.

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

No obstante, y aunque ya sabemos que cuando el señalamiento ya está hecho, y se supone que por riguroso turno de antigüedad, difícilmente va a modificar nuestra intervención ese, por otro lado, insoslayable orden a no ser que se produzca un hueco por suspensión, no podíamos dejar de admitir una queja tan justa por más que difícilmente soluble, aunque sólo fuera a efectos testimoniales.

Y así quedó ratificado en el informe remitido por la Fiscalía, que nos aseguraba que *“el contenido de la queja es veraz, en cuanto que, efectivamente, el señalamiento del caso en cuestión ha sido fijado para el 31/01/2011, tal como confirma la titular del Juzgado.”*. Y se añadía que *“expone la Magistrada que los asuntos registrados en el año 2009 han sido 1.432, número que excede el módulo de entrada del Consejo General del Poder Judicial, motivo este por el que los señalamientos se están dilatando en el tiempo”*, para concluir significándonos que *“ello no obsta para que la titular nos haya expresado que si se produce alguna conciliación o desistimiento en fecha anterior, se procederá a adelantar la fecha indicada.”*

Expuestas las razones del retraso, y confiando en que se produjera el adelantamiento del señalamiento que nos ofrecían si ello fuera posible, hubimos de dar por concluidas nuestras actuaciones.

El último expediente que comentamos el pasado año –**queja 09/4903**–, que afectaba al **Juzgado de lo Social nº 4 de Almería**, poseía matices similares que el anterior, pues aunque coincidía en cuanto a la circunstancia de conocer ya quien a nosotros se dirigía la fecha de su futuro juicio y en lo lejanísimo de su señalamiento.

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

Lo que se constituía en objeto de su queja era el hecho de que en la citada Providencia se hubiera señalado como fecha para el correspondiente juicio la del 29 de Septiembre de 2010, es decir, para dentro de más de un año, lo que suponía una dilación

que le ocasionaba un grave perjuicio dada la escasa cuantía de la pensión que actualmente percibía, que mejoraría sensiblemente en caso de que su pretensión fuera estimada, difiriéndose en tan largo plazo dicha posibilidad.

Una vez más, procedimos a la admisión de la queja planteando la posibilidad de que se anticipara la vista de producirse alguna suspensión, pese a ser conscientes de lo difícil que resulta modificar un señalamiento ya efectuado por riguroso turno de antigüedad.

En el interesante informe que nos fue remitido, a través de la Fiscalía de Almería, por el propio titular del Juzgado de lo Social nº 4 de dicha capital, se nos exponía la dificultad de la propuesta, ya que *“procedimientos de tramitación preferente son los que vienen establecidos en la Ley de Procedimiento Laboral, entre los que no se encuentran los procedimientos al que se refiere la queja y sí se encuentran, en cambio, otros procedimientos, entre los que debe destacarse por su volumen de entrada los de despido, que generan, en el caso de retraso en la tramitación, el pago por parte del Estado de los salarios de tramitación”*.

Y proseguía informándonos de que *“en el año dos mil ocho se incrementó muy notablemente el número de procedimientos que tuvieron entrada en este Juzgado, que fue de 1.372 asuntos, con un incremento especialmente notable de los procedimientos de despido, de trámite preferente, situación que se ha agravado durante el año dos mil nueve con una entrada de asuntos que ha sido de 1.600, lo que supone el doble del módulo de entrada previsto para un Juzgado de lo Social por el Consejo General del Poder Judicial.”*

Concluía, finalmente, significándonos que *“es preciso, por tanto, aumentar el número de señalamientos dedicados a asuntos de tramitación preferente, lo que, aparte del enorme incremento del volumen de entrada de asuntos en general, incide necesariamente en el señalamiento del resto de los procedimientos, entre los que se incluye el procedimiento al que se refiere la queja.”*

Por nuestra parte, y una vez facilitada la información que precede, expusimos al interesado que aunque debíamos dar por finalizadas nuestras actuaciones en relación con ese expediente en concreto, a la vista de la situación que se nos exponía en el meritado informe y en otros afectantes al mismo órgano jurisdiccional, ya nos habíamos dirigido al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía para su conocimiento de la misma y efectos que procedieran, con independencia de dar cuenta de la situación descrita en nuestro próximo Informe Anual ante el Parlamento de Andalucía -como estamos haciendo-, trasladándole, por último, nuestra confianza en que si se produjera alguna suspensión su asunto ocupara su lugar, pues así lo había hecho el Juzgado cuando le había sido posible en casos similares al suyo.

Situados ya en el año al que el presente Informe se refiere, en la **queja 10/4941** la interesada nos exponía que ante los incumplimientos económicos por parte de la empresa para la que prestaba sus servicios, redoblados cuando desde el mes de Enero de 2010 dejó de abonarle su salario mensual, se había visto obligada a formular demanda de reclamación de cantidad, presentada el siguiente mes de Mayo, que había sido admitida a trámite por el **Juzgado de lo Social nº 2 de Granada** por Providencia de fecha 16 de Junio.

Lo que se constituía en objeto de su queja era el hecho de que en la citada Providencia se hubiera señalado como fecha para el correspondiente juicio la del 16 de Enero de 2012, es decir, para dentro de año y medio, lo que suponía una inconcebible dilación que le ocasionaba un grave perjuicio dada su ausencia de recursos económicos,

situación que describía muy gráficamente al decir que *“con esos plazos el empresario se ríe de la situación, pues ahora no me paga nada hasta esa fecha...teniendo que ir a trabajar y sin poder cobrar...”* y era debido a ello que solicitaba instásemos el adelantamiento de la fecha del juicio.

Pues bien, admitida la queja, del informe remitido por la Fiscalía de Granada, al que se acompañaba el elaborado al efecto por la titular del Juzgado, se desprendía que, en efecto, esa era la fecha del señalamiento, ya que *“lo cierto es que dado el excesivo número de demandas que se vienen incoando y que en los últimos cuatro años ha ido aumentando progresivamente, la fecha de los señalamientos ha ido distanciándose, especialmente en aquellos procedimientos que no tienen carácter de urgente según la Ley de Procedimiento Laboral.”*

Y continuaba la titular del Juzgado asegurando que *“ha sido precisamente la existencia de una gran pendencia lo que motivó que el pasado 22 de Septiembre el Juzgado fuera inspeccionado por el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, habiéndose constatado por el mismo la imposibilidad de reducir la pendencia.”*

Concluía significando, desafortunadamente, que *“por todo ello y dado que el procedimiento al que se refiere la queja no es de carácter urgente y que se ha señalado siguiendo estrictamente el orden seguido en el Juzgado para los señalamientos, no se considera posible la modificación de la fecha señalada para el juicio, lamentando los perjuicios que ello pueda ocasionar a la demandante.”*

Como en el caso de la queja inmediatamente anterior, facilitada la información que precede a la interesada le manifestamos que aunque debíamos dar por finalizadas nuestras actuaciones daríamos cuenta de la situación descrita en nuestro próximo Informe Anual ante el Parlamento de Andalucía -como acabamos de hacer-, trasladándole, por último, nuestra confianza en que si se produjera alguna suspensión su asunto ocupara su lugar.

Un caso exactamente igual que el anterior y afectante de nuevo al **Juzgado de lo Social nº 4 de Almería** el que se nos planteaba en la **queja 10/5458**, en la que la interesada nos exponía que debido a las enfermedades que padecía, que la invalidaban para trabajar, solicitó prestación por incapacidad permanente que le fue denegada por entenderse que no tenían aquéllas el suficiente alcance para ser constitutivas del reconocimiento de incapacidad.

Discrepando palmariamente de la resolución dictada al respecto por el INSS, la había impugnado mediante la correspondiente demanda, presentada el mes de Julio de 2010, que había sido admitida a trámite por el referido Juzgado de lo Social nº 4 de Almería por Providencia de fecha 27 de Septiembre, constituyéndose en objeto de su queja el hecho de que en la citada Providencia se hubiera señalado como fecha para el correspondiente juicio la del 25 de Abril de 2012, es decir, para dentro de año y medio, lo que suponía una inconcebible dilación que le ocasionaba un grave perjuicio dada su ausencia de recursos económicos, y era por ello que solicitara instáramos el adelantamiento de la fecha del juicio, pues obviamente confiaba en que, en presencia del grave cuadro de enfermedades que padecía, fuera estimada su pretensión, difiriéndose en tan largo plazo dicha posibilidad.

De corte similar a las respuestas anteriores también es, desafortunadamente, la que contiene el informe que al respecto envía a la Fiscalía de Almería la titular del órgano judicial en cuestión, que argumenta el reconocido retraso en señalar la vista del juicio en

que no se trata de un procedimiento de naturaleza preferente (como son, por ejemplo, los despidos) y que se ha respetado el criterio legal de riguroso orden de entrada de asuntos en el órgano.

Al respecto del número de ellos nos expone que ya en 2008 se incrementó notablemente (1372), con un especial aumento de los procedimientos preferentes de despido. En el año 2009 la situación se agravó al entrar 1600 asuntos, que supone el doble del módulo previsto por el Consejo General del Poder Judicial para un Juzgado de lo Social, y, a mayor abundamiento, ese año el Juzgado estuvo sin titular durante cinco meses. Y a falta del último mes del año 2010 el número de asuntos era ya de 1297, sin incluir las consignaciones.

Todo ello significaba, según la informante, que la circunstancia del incremento de asuntos de entrada en general y de procedimientos de despido, de tramitación preferente, en particular, incidía necesariamente en el señalamiento del resto de los procedimientos, entre los que se incluía el que era objeto de la queja.

Una vez más, hubimos de decir a la interesada que debíamos dar por finalizadas nuestras actuaciones pero que daríamos cuenta de la situación descrita en nuestro próximo Informe Anual ante el Parlamento de Andalucía -como ahora hacemos-, trasladándole, por último, nuestra confianza en que si se produjera alguna suspensión su asunto ocupara su lugar.

Por último, nos planteaba el promotor de la **queja 10/3481** que a su instancia y a la de dos trabajadores más se siguieron ante el **Juzgado de lo Social nº 2 de Huelva** autos sobre el despido de que habían sido objeto por parte del Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado, en los que había recaído sentencia de 20 de Mayo de 2009 mediante la que se declaró nulo el despido de que fueron objeto los trabajadores, condenando a la referida corporación municipal a su readmisión y al abono de los salarios de trámite.

El Ayuntamiento condenado formuló contra la referida sentencia Recurso de Suplicación, lo que no obstaba para que durante la sustanciación del mismo se procediera a la readmisión de los trabajadores despedidos y/o al pago de los salarios que le correspondieran en su transcurso, y como quiera que no se procedió ni a lo uno ni a lo otro, se solicitó la ejecución provisional de la sentencia, dando lugar a la incoación de un procedimiento de Ejecución de Títulos Judiciales del mismo Juzgado.

En el seno del referido procedimiento se dictó providencia de 20 de Julio de 2009 requiriendo al referido Ayuntamiento en el sentido solicitado, pero tras haber presentado el mismo en Diciembre de ese año un escrito al que adjuntaba determinada documentación, que se unió a la ejecutoria, no parecía haber habido ulterior resolución al respecto.

El caso es que nuestros remitentes aseguraban que ni habían sido readmitidos ni le habían sido abonadas las cantidades devengadas durante los dieciocho meses que ya habían transcurrido desde que fueron despedidos, lo que había terminado por situar a las familias que de ellos dependían en una posición de grave precariedad económica, no sabiendo a qué atenerse.

Admitida la queja por obvias razones, cuando finalizó el año al que el presente Informe se refiere aún no habíamos recibido respuesta alguna al respecto, por lo que el próximo año continuaremos con el oportuno comentario sobre su resolución.

2.4. Actuaciones Penitenciarias

2.4.3. La colaboración de la Junta de Andalucía en materia de Deportes: un excelente programa que sucumbe ante la crisis.

Como dijimos en la introducción del Área, casi finalizando el año tuvimos que iniciar una actuación de oficio ante las preocupantes noticias que nos llegaron sobre la más que posible supresión del “Programa de Animación Deportiva en los Centros Penitenciarios de Andalucía” programa que viene desarrollándose, a plena satisfacción de todos, desde hace doce años.

Para que se entienda mejor de lo que hablamos es necesario detenerse en la exposición de algunos antecedentes, que, de un modo resumido, se encuentran todos recogidos en un expediente de oficio que inició su tramitación en el pasado año y que cerramos en el actual porque, al menos parcialmente, se habían aceptado nuestras recomendaciones, ajenos por completo a lo que se avecinaba con el “tsunami” de los recortes presupuestarios. Nos referimos a la **queja 09/776** de la que informamos por primera vez.

En Marzo de 2009 nos dirigíamos al Director General de Actividades y Promoción Deportiva, de la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes, exponiéndole el objeto de dicha actuación y le decíamos:

“Desde hace muchos años seguimos la colaboración Junta de Andalucía-Instituciones Penitenciarias, en materia deportiva, que se desarrolla, con muy buenos índices de valoración, a través del “Programa de Animación Deportiva en los Centros Penitenciarios”, programa que gestiona la Asociación Batá, con el patrocinio y dirección de ese Centro Directivo.

Instituciones Penitenciarias, su Secretaría General, mantiene un programa de apertura de nuevos Establecimientos Penitenciarios que poco a poco se va ampliando. Concretamente en el año 2000 se han abierto el Centro Penitenciario Sevilla II (en Morón de la Frontera) y el Centro del inserción social de Sevilla, centro este último de características peculiares (más pequeño; para internos de tercer grado fundamentalmente) pero en el que la práctica deportiva será también relevante.

Desde Morón que pronto albergará más de mil internos, se solicita nuestro apoyo para que el Programa de Animación Deportiva se extienda ya a este Centro que tan solo cuenta con un monitor deportivo: «la situación actual - nos escribe el Subdirector de Tratamiento- es muy precaria ya que es imposible con una sola persona atender con garantías la programación deportiva prevista, para la que contamos con excelentes instalaciones».

En cuanto al C.I.S. de Sevilla, también su Directora nos dice que allí la práctica deportiva es esencial, para lo que cuentan con un buen gimnasio y con

campos de deportes para baloncesto y balonmano. No disponen de ningún monitor deportivo.

Por todo ello le ruego nos informe sobre las dotaciones económicas y de personal especializado con que cuenta dicho Programa y la posibilidad de ampliarlo con dos monitores más para la provincia de Sevilla, uno de ellos con destino en el establecimiento de Morón de la Frontera, que de ser posible, debería incorporarse en el segundo semestre de este mismo año”.

Desde la citada Dirección General se nos informaba poco después de un modo ambiguo respecto de nuestras peticiones, aunque, una vez más, alabando los resultados obtenidos por el programa desde que en 1998 se pusiese en marcha. Concretamente afirmaban lo siguiente:

“La dotación presupuestaria de este Programa asciende para el año 2009 en 315.548,99 €, lo que supone un aumento respecto al año anterior del 1,4%. Debido a la relevancia que tiene este Programa dentro de nuestras actuaciones, no se ha tenido en cuenta la reducción presupuestaria realizada en la totalidad de Programas de esta Dirección General, llegando a incrementarlo en su caso.

Este Programa cuenta con un total de 2 coordinadores y 13 monitores deportivos, siendo 3 de ellos, los localizados en los Centros Penitenciarios de la provincia de Sevilla.

Somos conscientes de la gran labor realizada por todos los monitores deportivos para el impulso de la práctica de actividad física y deportes de los Centros Penitenciarios por ello decidimos no solo mantener el Programa con el incremento presupuestario correspondiente sino además el número de monitores por Centro. Lamentamos dada la situación presupuestaria actual, no poder ampliar el alcance del programa”.

A la vista de dicha comunicación formulamos varias **Recomendaciones** al Director General cuyo texto íntegro fue el siguiente:

“Como recordará, en Marzo pasado le solicitamos informe, que nos llegó oportunamente, y en el que nos comentaba algunos extremos del mismo en el presente año 2009. En torno a este mismo asunto, en vísperas de la preparación del borrador del Presupuesto para 2010, nos parece conveniente formularle algunas consideraciones:

PRIMERA.- El Programa que nos ocupa se desarrolla a partir de las previsiones contenidas en el Convenio-Marco de colaboración entre la Junta de Andalucía y la Administración Central en Materia Penitenciaria, que continúa vigente desde su firma el 23 de Marzo de 1992.

Concretamente el Programa se acoge al Área 5 de dicho Convenio, “Educación Físico-Deportiva” que contempla como grandes objetivos la «organización de actividades físico-deportivas que, compensando los efectos de la reclusión, contribuyan a mejorar el estado físico y de salud de los internos e introduzcan en ellos pautas conductuales de autodisciplina y respeto mutuo y de las normas».

SEGUNDA.- Desde el año 1998, esta Institución lleva a cabo un seguimiento periódico de la colaboración penitenciaria en este campo, que hemos calificado en más de una ocasión como de “elevadas cotas de eficacia y buen funcionamiento sólo superadas por el alto nivel de eficiencia de las mismas, dado su exiguo costo para el presupuesto autonómico”. Esta calificación nuestra se mantiene vigente y está obtenida a través de informaciones recibidas de múltiples vías, con percepción directa por nuestra parte en las habituales visitas que hacemos a los Centros Penitenciarios y en los contactos frecuentísimos con sus equipos directivos y con los propios internos.

TERCERA.- Desde los primeros años de implantación de este Programa (años 1998, 1999 y 2000) a la actualidad, el panorama penitenciario andaluz ha variado sustancialmente en diversos aspectos, de los que, a los efectos que nos ocupan, destacamos los siguientes:

a) Concretamente en el año 2000 eran 13 los Centros Penitenciarios andaluces; hoy son 18, sin contar los Centros de Inserción Social de Jerez de la Frontera y Córdoba que dependen respectivamente de los establecimientos ordinarios de Puerto II y Córdoba.

b) En el año 2000 la población penitenciaria en Andalucía estaba en torno a las 10.000 personas. Actualmente son 17.000.

c) La demanda de actividades deportivas ha aumentado considerablemente, no solo por el aumento de población comentado sino por la mejora general de las instalaciones deportivas y por las expectativas que fomentan la propia dinámica del Programa. En este sentido se ha de tener en cuenta la implantación en los últimos años de seis “Centros Prototipo” (Granada, Huelva, Córdoba, Algeciras, Puerto III y Morón de la Frontera) que incluyen importantes instalaciones deportivas, tanto en sus módulos residenciales como en los Edificios Socio-Culturales con que cuentan.

*Por todo lo que antecede, y al amparo del artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora, le formulamos las siguientes **Recomendaciones**:*

1ª. El Programa de Animación Deportiva en los Centros Penitenciarios de Andalucía, para mantener sus niveles de eficacia, calidad y eficiencia, en los términos comentados, debe atender los tres hechos incuestionables aludidos; es decir, aumento de población penitenciaria, aumento de establecimientos penitenciarios e incremento de la demanda de actividades deportivas.

2ª. Para el Presupuesto de 2.010 es imprescindible que se dote de un monitor deportivo a jornada completa para el establecimiento Penitenciario de Morón de la Frontera, que ya alberga una población de 1.500 personas.

3ª. Para el Presupuesto de 2.010 debe contemplarse el inicio de colaboración con los nuevos Centros de Inserción Social, en los que las prácticas deportivas son imprescindibles, dentro de las peculiaridades de dichos Centros, que debieran ser conocidos cuanto antes por los responsables del Programa. Específicamente la Directora del Centro de Inserción Social de Sevilla

ha solicitado nuestro apoyo para que en el mismo se inicien tales prácticas deportivas”.

La respuesta, dada en Septiembre, informaba sobre la elaboración del presupuesto en trámite y sobre la imposibilidad de concretar todavía el importe de la partida presupuestaria para 2010, aunque se decía, ***“somos conocedores de la importancia de este programa, la gran participación de internos e internas en los Centros Penitenciarios de Andalucía y el fomento de valores a través de la práctica de actividades físicas y deportes, por lo que seguiremos colaborando en la ejecución de este programa”.***

Ya en 2010 volvimos a solicitar información y se nos confirmó que el programa ya se había adjudicado en concurso público y un año más extendería su ejecución hasta Febrero de 2011; nos enviaban el Proyecto Técnico en el que se incluía un monitor más que desarrollaría su trabajo en el Centro Penitenciario Sevilla II, en Morón de la Frontera, tal como habíamos solicitado, si bien no había sido posible conseguir que el programa se extendiese al Centro de Inserción Social de Sevilla. Con este bagaje dimos por concluidas nuestras actuaciones sin imaginarnos lo que se avecinaba.

Así las cosas, en Diciembre de 2010 nos dirigíamos al responsable del programa que nos ocupa, ahora el Secretario General para el Deporte, de la Consejería de Comercio, Turismo y Deporte, exponiéndole lo siguiente:

“En el día de ayer hemos tenido conocimiento de que el “Programa de Animación Deportiva en los Centros Penitenciarios”, que gestiona la Asociación Batá, con el patrocinio y dirección de esa Secretaría General, podría no continuar para el próximo ejercicio 2011, por dificultades presupuestarias derivadas de las restricciones en el gasto público ocasionados por la crisis que padecemos.

Desde la puesta en marcha de dicho Programa, hemos seguido su desarrollo y conocido, año tras año, la valoración extraordinariamente positiva de cuantos con el mismo se relacionan; equipos directivos de prisiones, penitenciarios, población encarcelada, asociaciones, etc.

En Marzo del pasado año nos dirigíamos al Director General de Actividades y Promoción Deportiva interesándonos por la posible ampliación del número de monitores para poder enviar uno al nuevo Centro Penitenciario de Morón. Aunque la respuesta del Director General no posibilitaba el logro de nuestra propuesta, se aprecia en la misma la excelente valoración del Programa que él mismo compartía (se adjunta la aludida respuesta).

Por todo ello no deja de sorprendernos la información que nos llega sobre la posible supresión total del mismo, pues de ser ello así se cortarían de raíz más de doce años de fructífera colaboración con la Institución Penitenciaria de Andalucía, en una materia tan importante como es la práctica deportiva para una población forzada a vivir en los estrechos y aislados recintos penitenciarios.

Pensamos que cabrían fórmulas restrictivas, pero no tan drásticas, que posibilitase la continuidad del Programa y su recuperación más ambiciosa cuando se mejorasen las perspectivas presupuestarias.

Le ruego nos informe sobre la problemática planteada, y, en su caso, acoja favorablemente nuestra expresa petición de continuidad del “Programa de Animación Deportiva en los Centros Penitenciarios de Andalucía”.

La respuesta recibida no ha podido ser más desoladora a través de carta del Secretario General para el Deporte.

Desoladora porque, en efecto, *“le informo que efectivamente la continuidad del programa, después de la finalización del actual que expira el 31 de Enero de 2010, no continuará en 2011 por razones de índole exclusivamente presupuestaria”.*

Desoladora también porque *“como sin duda conocerá, debido a la situación económica actual el presupuesto del área de deporte de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte para el ejercicio 2011 se ha visto reducido muy considerablemente hasta alcanzar una reducción de más del 50% con respecto a 2009”.*

Y más desoladora aún, porque en vez de salvar el programa, aunque fuera reduciéndolo de modo parejo al recorte presupuestario (50%), se decide suprimirlo totalmente porque, *“hay que tener presente que el programa de animación deportiva en los centros penitenciarios se ha venido desarrollando y apoyando por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte a pesar de ser una actividad que no se encuentra dentro de su ámbito competencial”.*

O sea, que los Convenios en vigor, en los que se asumen obligaciones concretas, parecerían no formar parte de las competencias de la Administración Autonómica, y pueden ser, por lo tanto, incumplidos u olvidados. Concretamente nos referimos al Convenio Marco de Colaboración, en materia penitenciaria, entre la Junta de Andalucía y la Administración Central, de 23 de Marzo de 1992, que continúa en vigor, cláusula Tercera.5 “Área de Educación Físico-Deportiva” y cláusula Cuarta.5, que incluye las obligaciones de la Junta en dicha Área Deportiva, que quedaría, con la supresión de este programa, totalmente vacía de contenido.

Naturalmente el Defensor no puede estar de acuerdo en tan drástica medida pues donde cabría, como con otros programas, una reducción presupuestaria en éste se opta por la supresión total cuando se trata, como ya se ha dicho, de unas actividades que cuentan con la valoración más positiva de todas las partes implicadas, empezando por la propia Consejería.

Por ello seguiremos intentando que tal medida no se adopte, en los términos en que se nos ha comunicado.

VII. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

2.1. Empleo

2.1.1. Medidas de fomento del autoempleo.

Las distintas líneas de ayudas e incentivos a la promoción del autoempleo y ayudas a la creación de empresas han dado lugar a convocatorias a las que han acudido un elevado número de solicitudes y sus correspondientes expedientes administrativos que, en su tramitación y resolución, han sido objeto de distintas incidencias (demoras, falta de información, etc.), dando lugar a reclamaciones planteadas por los afectados en las instancias administrativas y ante esta Institución.

Un buen ejemplo ilustrativo de lo anterior lo tenemos en la **queja 09/2067**, referida a un conjunto de quejas con idéntico planteamiento relativa a demoras en la tramitación y resolución de los expedientes concernientes a las ayudas enmarcadas en el programa denominado “Plan Mas Autónomos” (Decreto 175/2006, de 10 de Octubre y Orden de 15 de Marzo de 2007 por las que se regula el plan y las bases de la convocatoria relativas al Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía).

En el planteamiento de todas ellas es una constante la referencia a la defraudación de las legítimas expectativas y a la confianza en las instituciones de la ciudadanía que había acudido a dichas convocatorias como consecuencia de su interés en iniciar o proseguir una actividad empresarial contando con la previsible ayuda pública que las mismas promovían, máxime en el contexto de crisis económica en que se desenvolvían estas iniciativas.

En los relatos que nos acompañan estas quejas se hace una expresa referencia a los distintos peregrinajes administrativos por los que se han visto afectados estos expedientes, pasando los expedientes de una Consejería a otra, así como cambio en las entidades colaboradoras en la instrucción, presentación de múltiples documentos, dificultades de obtener información telefónica sobre el estado de situación de los expedientes y un sin fin de gastos, molestias e incertidumbres a lo largo del dilatado discurrir administrativo, que finalmente se ve truncado mayoritariamente con una tardía resolución denegatoria fundamentada en la lacónica referencia al carácter limitativo de las dotaciones presupuestarias.

Buen ejemplo de lo dicho se resume en el repetitivo informe administrativo que se nos remite con ocasión de esta quejas en las que se expresa lo siguiente:

“En virtud del artículo 30.1 de la Ley 30/2004 (...) las normas reguladoras de las subvenciones deberán contener la especificación de que la concesión de las subvenciones estará limitada por las disponibilidades presupuestarias existentes.

(...) Por Decreto del Presidente 10/2008, de 19 de Abril, se transfieren las competencias en materia de autoempleo a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. Mediante Decreto del Presidente 3/2009, de 23 de Abril, se vuelven a transferir de nuevo las competencias en esta materia a la Consejería de Empleo.

Analizado el expediente en su totalidad se ha procedido a denegar por falta de dotación presupuestaria el expediente de referencia con fecha (...) en base a los artículos anteriormente mencionados.”

Dos son las cuestiones que sobresalen en la tramitación y resolución de estos expedientes, que son los que destacan con no poca indignación los afectados.

En primer lugar la excesiva demora en la tramitación de los expedientes, a la que se le ha añadido una escasa o nula información sobre los distintos avatares administrativos que, en mayor o menor medida, han incidido en la excesiva dilación en la instrucción y resolución, como pueden ser los relativos a los cambios competenciales en el conocimiento y resolución de estos expedientes, que han alcanzado tanto a los órganos competentes para resolver (con idas y venidas competenciales de una Consejería a otra) como a las entidades colaboradoras en la instrucción de los mismos (finalmente residenciadas en las correspondientes Cámaras de Comercio Industria y Navegación), peregrinaje competencial que no siempre se correspondía simultáneamente con el del traslado físico de los expedientes y aún menos con el de las transferencias de las asignaciones presupuestarias.

Este aspecto llegó a tener tal magnitud, que la propia Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa se vio obligada a trasladar a los afectados una comunicación exponiendo las dificultades de gestión que rodeaban estos expedientes, la imposibilidad de financiación de dos de las tres medidas que se incluían en el programa y el compromiso de dar una respuesta expresa y pronta a todos ellos, trasladando lo siguiente:

“La Instrucción de 30 de junio de 2008 de esta Dirección General de Economía Social y Emprendedores establece el siguiente orden de preferencia en la resolución de concesión de los expedientes presentados:

1ª Preferencia: Ticket de autónomo para el inicio de la actividad.

2ª Preferencia : Financiación para el inicio de la actividad de trabajo autónomo.

3ª Preferencia: Medida para el apoyo y gestión necesarios en el ejercicio de la actividad económica.

Resueltos todos los expedientes correspondientes a la 1ª Preferencia, si las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio lo permiten, se resolverán en el orden establecido, los expedientes correspondientes a la 2ª y 3ª preferencia.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, los expedientes de la medida del ticket del autónomo para el inicio de la actividad concedidos han agotado todo el presupuesto asignado, por lo que no se podrán resolver en sentido favorable los expedientes de solicitud de la medida de financiación para el inicio de la actividad de trabajo autónomo y la medida para el apoyo y gestión necesarios en el ejercicio de la actividad económica.

A la fecha de hoy no se ha dictado resolución expresa de denegación del expediente, si bien desde esta Dirección general de Economía Social y

Emprendedores ya se ha iniciado el proceso que permita dictar la correspondiente resolución”.

El segundo aspecto que se destaca es el motivo que se aduce para la denegación de las ayudas, que se circunscribe a la falta de dotación presupuestaria, que según los informes administrativos tuvo su causa en el agotamiento de la totalidad del presupuesto para la medida del denominado “ticket autónomo”, quedando sin financiación las otras medidas previstas en el Plan, como eran la relativa a la financiación para el inicio de actividad de trabajo autónomo, y la medida para el apoyo y gestión necesarios en el ejercicio de la actividad económica.

En este sentido, si bien el supuesto de agotamiento de la dotación presupuestaria tiene el amparo legal y jurisprudencial que le es propio, no es menos cierto que una resolución tardía (en muchos de los casos alcanzan la veintena de meses frente a los dos establecidos reglamentariamente para resolver – constados a partir del informe sobre el plan de viabilidad-), con dicha argumentación no puede percibirse por los afectados sino como pretexto de la pésima gestión de un programa vacío parcialmente de contenido desde su inicio, con sus continuos vaivenes competenciales y trasiego de miles de expedientes, para finalmente dejar varadas las esperanzas de muchos de los solicitantes. Todo un auténtico dislate que tristemente trastoca las virtudes de un Programa que, sin duda habrá beneficiado a un significativo número de autónomos, pero también ha dado un maltrato administrativo a un conjunto más numeroso de solicitantes, extremos de sobra son conocidos por esa Consejería a través de los múltiples recursos y reclamaciones que con ocasión de los mismos se le han planteado.

Desde la perspectiva de esta Defensoría esta actuación administrativa solo cabe tacharla de “mala administración” en el sentido de que todo lo concerniente a las convocatorias de las ayudas referidas se han desenvuelto en buena parte a espaldas y en contravención con lo que debe entenderse como derecho de la ciudadanía a una buena administración conforme a lo establecido en el artículo 31 de Estatuto de Autonomía y 5 de la Ley de Administración de la Junta de Andalucía, ambas de 2007.

Llegados a este punto, sin perjuicio de las acciones instadas por los afectados en cada caso particular a través de los recursos administrativos y jurisdiccionales que existan en curso, lo cierto es que la revisión de la actuación administrativa resulta del todo imposible al tratarse de convocatorias de ayudas y ejercicios presupuestarios finiquitados, sólo nos cabe sugerir que en las próximas convocatorias se adopten las medidas administrativas necesarias para que estos procedimientos se resuelvan con la prontitud y transparencia que es exigible a la actuación de los poderes públicos y, en la medida de lo posible, dando un trato favorable a aquellas solicitudes frustradas por el proceso aquí descrito.

En su virtud, a tenor de las consideraciones expuestas formulamos a la Consejería de Empleo la siguiente **Sugerencia**:

“Que se adopten las medidas necesarias en orden a la agilización de los procedimientos administrativos dimanantes de las convocatorias de ayudas y subvenciones promovidos por esa Consejería, especialmente en los aspectos que atañen al cumplimiento de los plazos establecidos y facilitando la información sobre el estado de tramitación de los expedientes.

Que en las futuras acciones de fomento de la Consejería se estudie la viabilidad de dar un carácter preferente a aquellas solicitudes, que reuniendo los requisitos de las convocatorias del programa Mas Autónomos, fueron objeto de resolución tardía y desestimatoria por insuficiencia del crédito presupuestario”.

De ambas sugerencias fue aceptada la primera de ellas aduciendo impedimentos legales respecto a la segunda.

Otro caso lo tenemos en la **queja 09/2733** en la que la interesada manifestaba que solicitó la medida del ticket de autónomo para el inicio de la actividad a principios del año 2008. Posteriormente se la denegaron alegando que en dicha fecha se encontraba empleada, resultando lo contrario de acuerdo con la documental relativa a su vida laboral. El Servicio Andaluz de Empleo reconocía en escrito del año 2009 que se trata de un error informático al cruzar los datos de la Seguridad Social y los del Consejo Andaluz de las Cámaras de Comercio.

Seguidamente se requirió el oportuno informe a la Consejería de Empleo y a la Cámara de Comercio. No obstante, a instancia de la interesada se nos remitió la resolución dictada por la Directora General de Autónomos, Igualdad y Fomento en el Empleo, en la que se deniega la ayuda solicitada por falta de dotación presupuestaria.

A la vista de los datos aportados, esta Defensoría hace las siguientes consideraciones:

El artículo 7.2 de la Orden de 15 de Marzo de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y su convocatoria, al amparo del Decreto 175/2006, de 10 de Octubre, por el que se aprueba el Plan de Fomento y Consolidación del trabajo Autónomo en Andalucía, según el cual, el plazo máximo para resolver y notificar al interesado la resolución de las ayudas contenidas en el presente programa será de dos meses contados a partir de la emisión del informe relativo al plan de viabilidad por la entidad asesora.

El artículo 133 de la mencionada Orden de 15 de Marzo de 2007, dispone que la concesión de las ayudas estará limitada por las disponibilidades presupuestarias previstas en cada ejercicio.

De acuerdo con el relato fáctico expuesto, la interesada presentó su solicitud para la obtención del ticket de autónomo el 09/01/08. La resolución denegatoria tiene fecha de salida de 26/11/09, más de un año y diez meses después de su presentación.

Según la Orden de 15 de Marzo de 2007, las resoluciones relativas a la concesión o no del ticket de autónomo deben dictarse en el plazo máximo de dos meses a partir de la emisión del informe elaborado en relación con el plan de viabilidad por parte de la entidad asesora, que en el presente caso es el Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

A esta Institución no le consta la fecha de evacuación del citado informe, pero no deja ser llamativo que la Consejería no haya resuelto acerca de solicitud hasta más de veintidós meses después de haber sido presentada. Además, esta inicial indefinición acerca del plazo máximo de resolución del procedimiento en ningún caso debe redundar en perjuicio del ciudadano, máxime cuando en la ya varias veces citada Orden de 15 de Marzo de 2007 se señala con carácter general como plazo máximo para la resolución de las

restantes ayudas el de cuatro meses desde la presentación de la solicitud en el registro del órgano competente.

A la vista de tan dilatada demora, esta Institución se encuentra en la obligación de denunciar el evidente incumplimiento del derecho que tienen los ciudadanos a recibir una contestación a sus reclamaciones dentro de un plazo razonable, el cual dista con mucho del que se ha empleado en la presente ocasión para contestar a la interesada.

Otro punto que estimamos pertinente analizar es la insuficiente motivación que reúne la resolución de la solicitud de la concesión de la ayuda al ticket de autónomo. La Administración se limita a mencionar escuetamente que ello obedece a falta de dotación presupuestaria para su concesión, mencionando al efecto el artículo 133 de la Orden reguladora de la convocatoria.

En primer lugar, resulta necesario señalar que el deber de motivar los actos administrativos se encuentra reflejado en el artículo 54.1 f) de la ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, en el supuesto de que los mismos sean consecuencia del ejercicio de potestades discrecionales, como sucede en el presente caso teniendo en cuenta que la Administración puede optar entre diversas alternativas en el ámbito de la concesión de subvenciones públicas, sin estar obligada por el ordenamiento a seguir una única solución conforme a Derecho, lo cual implica un especial esfuerzo en la motivación para evitar cualquier atisbo de arbitrariedad.

En este sentido, para la materia de denegaciones por falta de disponibilidad presupuestaria, hemos de citar la sentencia del mismo tribunal de 25 de Enero de 2000 (RJCA 2000\337), en sus Fundamentos Jurídicos Tercero y Cuarto:

«Mas a lo que si puede aspirar el interesado, administrado sujeto de derechos, es que la Administración resuelva en el plazo que la propia norma establece, y sobre todo que la resolución incorpore una justificación real y sería apoyada en datos objetivos que avalen la decisión tomada, siendo exigible que si se deniega por motivos de inexistencia de crédito presupuestario la propia resolución incorpore los datos que así lo acrediten, mediante, al menos, relación de con qué cantidad estaba presupuestada al efecto y, dado que consta que sí se han subvencionado a otras entidades, qué criterios o causas fueron los determinantes para concedérsela a ciertos petitionarios en detrimento de otros; la omisión de dichas garantías conlleva las consecuencias que se dirán a continuación y que debe de soportar la Administración no respetuosa con las obligaciones legales, de suerte que la omisión de una justificación sería y real convierte su decisión en arbitraria (...)».

«La justificación seria y real, una vez que no se pone en cuestión la existencia de los requisitos para acceder a la ayuda solicitada, resulta esencial e insoslayable, y su falta va a determinar la nulidad de la actuación.

(...) Es a la Administración, sometida a la ley y al Derecho a la que le corresponde aportar en el expediente administrativo los datos que justifican su decisión, pues es a la misma a la que corresponde demostrar que su decisión no es arbitraria; la Administración viene obligada a motivar su decisión, por lo que en primer término es a la misma a la que corresponde la carga de la prueba. Por tanto, si la Administración ha basado en exclusividad su denegación en la carencia presupuestaria, es a la misma a la que

corresponde acreditar tal aserto, que se constituye en la causa primera y única de la denegación, la que legitima y da validez al contenido del acto».

De acuerdo con el tenor expresado en las antedichas resoluciones judiciales, entendemos que en el presente caso la motivación que se ha dado por parte de la Consejería para la denegación de la subvención es absolutamente insuficiente y genera una clara indefensión en la interesada, la cual no llega a saber a ciencia cierta las razones por las cuales se le ha denegado su solicitud, con la consiguiente vulneración del artículo 24 de la Constitución, ya que la genérica referencia a la falta de disponibilidad presupuestaria no determina claramente ni los límites en cuanto a su cuantía, ni los criterios seguidos para su concesión a otros ciudadanos que al amparo de la misma convocatoria sí la obtuvieron.

Es más, tan insuficiente motivación tampoco permite conocer si dicha denegación se encuentra fundada en criterios de temporalidad, supuesto en el que resultaría doblemente inadmisibles dicha resolución, habida cuenta de que la inicial denegación que se realizó a la interesada estaba fundada en un error de carácter administrativo respecto al cruce de datos, reconocido por la propia Consejería en escrito de 06/03/09.

En este punto nos asalta la duda de si la ayuda podría haber sido concedida de no haberse demorado la tramitación por el error administrativo, toda vez que al momento posterior de denegación el crédito presupuestario ya había sido agotado con anterioridad, máxime cuando la solicitud es resuelta en un ejercicio presupuestario posterior al de la convocatoria.

En todo caso, el peregrinaje competencial que se produce como consecuencia de los Decretos del Presidente 10/2008 y 3/2009 pueden servir de excusa para justificar la excesiva demora en la resolución de estos expedientes, ganándonos la impresión de que la insuficiencia de las dotaciones presupuestarias en relación al número de solicitudes.

Por todo ello, venimos en formular a la Consejería de Empleo la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que se adopten las medidas concretas necesarias en orden a que la notificación de las resoluciones recaídas en los procedimientos incoados en materia de subvenciones sean resueltos en el plazo reglamentariamente establecido, y en todo caso, dentro de un plazo razonable.

Que se proceda a elaborar una nueva resolución, debidamente motivada en los términos fijados por la jurisprudencia, acerca de la concesión o denegación de la ayuda para el ticket de autónomo solicitado por la interesada”.

Por último, en el expediente de **queja 09/3382** el interesado nos exponía que habiendo ejercitado el derecho de petición ante la Presidencia de la Junta de Andalucía en relación a una ayuda o incentivo económico al empleo estable, tras su denegación requirió determinada información relativa al mismo sin obtener respuesta sobre los extremos pretendidos, viéndose obligado a instarla en vía de petición, en la que tampoco obtuvo respuesta.

En este sentido exponía el amplio peregrinaje administrativo como consecuencia de una denegación de ayuda económica que solicitó en el año 2002 sobre incentivo al empleo estable en empresas o entidades de lucro de hasta 250 trabajadores, que fue objeto

de un recurso de reposición (desestimatorio en enero de 2007) y de recurso extraordinario de revisión (estimado parcialmente en mayo de 2007), consecuencia de lo cual la solicitud fue objeto de nueva tramitación (en base a un capítulo diferente de la norma convocante: como ayuda a la primera contratación indefinida del autónomo), que es objeto de denegación (por haber tenido la empresa en plantilla, con anterioridad, trabajadores con carácter indefinido), que nuevamente es recurrida en reposición y denegación expresa ulterior.

Ante este estado de la cuestión, el interesado plantea ante la Presidencia de la Junta de Andalucía derecho de petición sobre dos extremos que fueron fundamento de la denegación del incentivo, y que concretaba en los siguientes términos:

- Que se le informara de qué fecha de realización de contratos se dio por agotado el presupuesto de la ayuda prevista en la Orden de Convocatoria de 2002.
- Que se le dijera en qué fecha y a qué persona, efectuó una contratación indefinida anterior a la solicitud de ayuda.

Admitida a trámite la queja y recabando los correspondientes informes a la Presidencia de la Junta de Andalucía y a la Consejería de Empleo se informa lo siguiente:

Por la Oficina del Presidente de la Junta de Andalucía se dice que por la Oficina del Presidente se dio traslado del escrito de petición del interesado al Consejero de Empleo al ser asunto de su competencia, que contesta remitiendo copia del informe remitido al DPA indicando la justificación de la denegación de la solicitud (de ayuda) y la desestimación del último recurso de reposición interpuesto contra esta.

Por su parte la Consejería de Empleo remite un índice-informe con todo el iter procedimental relativo a los distintos avatares acaecidos con relación a la ayuda solicitada, pero nada en absoluto en relación a los dos extremos peticionados a que nos hemos referido.

Ante este estado de la cuestión caben hacer las siguientes consideraciones:

En primer lugar, con independencia del órgano a que se dirija la petición, corresponde al órgano para conocer de ella el obligado a atenderla, órgano que en el presente caso se circunscribe a la Consejería de Empleo dada la naturaleza de los extremos peticionados, conforme a lo dispuesto en el art. 11.2 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de Noviembre, reguladora del derecho de petición «Cuando la petición se estime fundada, la autoridad u órgano competente para conocer de ella, vendrá obligado a atenderla y a adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad...», obligación administrativa para la que el mismo precepto establece un plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de presentación.

En segundo lugar, con independencia del cumplimiento de los plazos, en ningún momento se produce la contestación a los extremos planteados, ni por la Consejería de Empleo ni por la Oficina o Gabinete del Presidente, toda vez que el trámite parece que se da por cumplido por la Consejería de Empleo con la resolución desestimatoria del último recurso de reposición interpuesto por el interesado.

Entrando en el fondo de la cuestión planteada por el interesado en el ejercicio de su derecho de petición, ésta se circunscribe a dos cuestiones, ambas íntimamente

relacionadas con el expediente de subvención de las que traen causa, la primera referente a la fecha en que se dio por agotada la aplicación presupuestaria relativa a la subvención (extremo concededor por el órgano gestor o por la Intervención sustraible del Sistema integrado de Gestión presupuestaria, contable y financiera de la Junta de Andalucía, (denominado “Júpiter”), y la segunda que se le especifique la contratación indefinida que fundamenta la denegación de la subvención, extremo que motivando dicha resolución debe obrar en el correspondiente expediente (bien porque obra la documentación relativa a dicha contratación o bien porque esta se deduce de otra documentación relacionada -fe de vida laboral, doc. cotización, ...etc.-).

Así pues, sólo cabe concluir a este respecto que el derecho de petición ejercitado por el interesado no ha sido debidamente atendido en los términos establecidos en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de Noviembre, reguladora del Derecho de Petición, por lo que al amparo del art. 29.1 de la Ley reguladora de esta Institución (Ley 9/83, de 1 de diciembre), se procede a formular a esa Consejería de Empleo **Recordatorio** de deberes legales, por entender vulnerado el siguiente precepto:

- Artículo 29 de la Constitución.

Con idéntico fundamento normativo también elevamos la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que se atienda la petición del interesado en relación a los extremos que se plantea en la misma”.

2.1.2. Programas de promoción del empleo.

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

Sin duda la Formación para el Empleo se esta convirtiendo en el eje de las políticas activas de empleo como elemento estratégico de salida de la crisis económica.

En este sentido, determinadas ayudas de promoción del empleo van unidas a la obligada participación de sus beneficiarios en acciones de búsqueda de empleo o a la asistencia a cursos de formación que requieren la asistencia a los mismos, sancionándose el incumplimiento de esta obligación con la exclusión de los mismos, circunstancias que se nos plantea por los afectados en múltiples quejas.

En otros casos el incumplimiento se atribuye a la entidad promotora del proyecto formativo, al incumplir los compromisos de contratación exigidos en la normativa vigente.

Así en el expediente de **queja 09/4668** acudió a esta Institución el interesado exponiendo su discrepancia con la sanción de exclusión del Plan MEMTA aplicada por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE), y de la pérdida de los derechos correspondientes al mismo, por entender que la misma no se ajustaba a derecho.

En este sentido aludía que habiendo obtenido la inclusión en el citado plan y suscrito la correspondiente Carta de Compromisos, vino participando en las acciones de orientación con la sola ausencia injustificada a las sesiones de dos días de los programados, motivo por el cual se le comunicó telefónicamente que causaba baja en el

plan a la vez que le conminaban a no seguir asistiendo a la formación y sesiones de búsqueda de empleo.

Planteada por el interesado la correspondiente reclamación en base a que no se han dado los supuestos previstos en la norma reguladora del Plan para causar baja en el mismo (Orden de 31 de octubre de 2008) y en la Carta de Compromisos, es decir *“tres faltas no justificadas”*, por esa Dirección Provincial se ratifica la decisión adoptada por la oficina del SAE (25 de Septiembre de 2009) aseverando que toda vez que las sesiones de los grupos de búsqueda específica de empleo tienen lugar una vez en semana en sesiones de dos horas y en base a Instrucciones para el seguimiento de la asistencia en el que textualmente se dice que *“se considera para el cómputo de las faltas de asistencia que una falta equivale a una hora de no asistencia”*, o lo que es lo mismo, que dichas dos inasistencias computan como cuatro faltas, excediendo de las tres que dan lugar a la baja del interesado en el referido plan.

Sentado el planteamiento de la cuestión en estos términos, caben hacer las siguientes consideraciones:

En primer lugar hay que decir que el marco normativo del denominado Plan MEMTA viene conformado por la Orden de 31 de octubre de 2008 (modificada posteriormente por Orden de 23 de Marzo de 2009) por el que se establece el plan extraordinario para la mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de empleo en cuyo art. 3.6 se dispone: *«La Carta de compromiso para la empleabilidad, entrará en vigor desde el momento de la firma de la misma y finalizará con la inserción laboral de la persona desempleada. Así mismo, quedará sin efecto cuando la persona demandante incurra en alguna de las siguientes situaciones:*

(...) b) La no asistencia o participación en las actuaciones previstas en la Carta de acuerdo con lo siguiente: si la acción tiene una duración de hasta tres meses, dicho incumplimiento se apreciará con tres faltas no justificadas; si la acción tiene una duración superior a tres meses dicho incumplimiento se apreciará con cinco faltas no justificadas...».

En el mismo sentido la Carta de Compromisos al reiterar como supuesto de incumplimiento la comisión de *“tres faltas no justificadas”* (si la acción no tiene una duración superior a tres meses).

Por otro lado en desarrollo de la Instrucción 4/2008, de 23 de Diciembre, de la Dirección Gerencia del SAE (que nada añade a este particular), por la que se establecen directrices para la aplicación e interpretación del Plan MEMTA, se ha elaborado el documento denominado *“El seguimiento de la asistencia a los grupos de búsqueda de empleo: faltas de asistencia y planes bloqueados: 2ª Edición: Marzo de 1009”*, documento que en su apartado 10 relativo al *“Seguimiento de la participación en el Plan Memta viene a establecer respecto a las acciones específicas de búsqueda de empleo, que “la participación en los mismos requiere una asistencia mínima de dos horas semanales”, añadiendo que la “la acumulación de faltas de asistencia repercutirá en la participación de la persona demandante en el Plan MEMTA de la siguiente manera: (...) Mas de tres horas de faltas de asistencia no justificada acumuladas en distintas semanas (...) Se considera para el cómputo de las faltas de asistencia que una falta equivale a una hora de asistencia”*.

Lo anterior viene a significar que dos faltas injustificadas de asistencia a dichas sesiones, de dos horas de duración cada una de ellas, vienen a equivaler a cuatro faltas, excediendo las tres faltas que se establece en la Orden reguladora del Plan como límite

para causar baja del demandante de empleo en el plan, interpretación que en modo alguno se comparte por esta Institución, máxime cuando de esta interpretación restrictiva se deducen perjuicios para los interesados como es el caso planteado.

Cabe destacar en este aspecto que si bien la norma de cobertura del referido Plan es una norma jurídica publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, no así la referida Instrucción 4/2008, que si bien fue objeto de publicación solo tiene el valor interpretativo que le es propio, nada dispone en este punto, pero en modo alguno el citado documento de seguimiento de la asistencia, que sin tener esta naturaleza (norma jurídica y publicidad) puede contravenir el marco jurídico habilitante descrito.

A este respecto cabe decir que frente a la literalidad de la norma de cobertura, la Orden de 31 de octubre de 2008, que no admite interpretación alguna que la desvirtúe o contrarie, lo cierto es que el documento de seguimiento de la asistencia al fijar la periodicidad (semanal) y la duración de las sesiones (dos horas cada una de ellas) introduce ex novo el cómputo de inasistencia a una de ellas como una doble falta en razón a la equivalencia de una falta a una hora de no asistencia, viniendo así a duplicar contra legem la severidad del régimen sancionador, que si en la Orden viene referido a tres faltas de asistencia (a tres sesiones), este documento lo reduce a una falta y media de asistencia (1,5), o lo que es lo mismo, basta la inasistencia a una sola sesión y a media de otra (sesión) para que el afectado sea objeto de baja en el citado plan como ha sido el caso, conforme a la interpretación que expresa el documento de seguimiento.

Desde esta perspectiva esta Defensoría no puede compartir esta torticera interpretación de la norma habilitante, que mas allá de una errónea interpretación introduce una tipificación de las conductas carente de cobertura jurídica, y ello se acomete en un documento sin valor jurídico ni publicidad oficial alguna, documento que en última instancia es el que ha prevalecido a la hora de aplicar la sanción de exclusión del plan.

Por lo anteriormente expuesto, se formuló formular a la Dirección Gerencia del SAE la siguiente **Recomendación**:

“Que se revise el documento de seguimiento de la asistencia a los grupos de búsqueda de empleo en orden a que el régimen de faltas por inasistencia a las sesiones de búsqueda de empleo se adecue al establecido en la Orden reguladora del Plan”.

Igualmente y con el mismo fundamento se formula a la Dirección Provincial del SAE en Almería la siguiente **Recomendación** (no aceptada):

“Que previo los trámites pertinentes, se proceda a la revocación de la exclusión del afectado en el Plan MEMTA, retrotrayendo las actuaciones al momento procedimental que corresponda así como a resarcir los perjuicios que hayan podido causarse al mismo”.

2.1.2.2. Formación Profesional para el empleo.

En el ámbito de la Formación Profesional para el Empleo, la normativa reguladora de estas líneas de acción supeditan el otorgamiento de las subvenciones a la realización de cursos de formación conjuntamente con el establecimiento de compromisos de contratación de sus promotores en un determinado porcentaje de los participantes a los mismos y durante un determinado periodo de tiempo u otro tipo de condicionantes, que al

no ser objeto de cumplimiento provocan reclamaciones de los participantes perjudicados por dichos incumplimientos.

Así en el expediente de **queja 09/5419** varios interesados denunciaban el incumplimiento del compromiso de contratación dimanante del curso de F.P.O. de Programador de Aplicaciones Informáticas impartido por una determinada empresa de Formación.

En este sentido nos señalaban que tras finalizar el referido curso, el compromiso de contratación (del 60% de los participantes) no se había cumplido en su totalidad por la empresa promotora, y ello a pesar de las distintas vicisitudes y de las múltiples gestiones y reuniones llevadas a cabo por las partes implicadas en cuestión.

Por la Dirección General de Empleabilidad y Formación profesional se nos informa que en el curso del seguimiento de dicho compromiso de contratación se constata que éste no se estaba cumpliendo por la citada empresa, señalando las consecuencias que para dicha circunstancia establece la normativa específica (Decreto 204/1997, de 3 de Septiembre y Orden de 12 de Diciembre de 2000).

Por su parte, la Dirección Provincial del SAE nos informa lo siguiente:

“Dentro de las acciones de seguimiento y control del curso Programador de aplicaciones informáticas impartido se realizaron tres visitas por parte de la Técnica de esta Dirección Provincial. En estas visitas no se detectaron incidencias en el proceso de formación ni por parte de los alumnos y alumnas del curso.

Teniendo conocimiento al final del curso de la presentación de reclamaciones ante la Dirección General de Empleabilidad y Formación Profesional y, al mismo tiempo, nos pusimos en contacto con la entidad para esclarecer el cumplimiento del compromiso de contratación.

La empresa nos indicó que no podía cumplir el compromiso de contratación por la situación de crisis que sufrían las empresas del sector y solicitaban la bajada del compromiso de contratación. En este sentido se les informó que este Centro Directivo no era competente al ser un curso multiprovincial y que se debería solicitar a la Dirección General como órgano concedente de la subvención. También se le informó que el no cumplimiento del compromiso de contratación supondría el reintegro parcial o total de la subvención por parte del beneficiario de la subvención.

Desde esta Dirección Provincial sí se hizo un seguimiento a este tema, al entender que si bien el curso había acabado y con él nuestras acciones de control y seguimiento, debíamos velar por el interés de los alumnos y alumnas. En este sentido se mantuvo reuniones con la entidad así como distintos contactos para que realizaran el mayor número de contratos, comunicando la entidad que mantendría el compromiso de contratación., Estas actuaciones se pusieron en conocimiento de la Dirección General para su posterior incidencia en la justificación y liquidación del curso.”

Trasladados los referidos informes así como la documentación aportada en el curso de este expediente de queja, por el primero de los afectados, se nos expone que al

día de la fecha (Junio de 2010) el compromiso de contratación resulta parcialmente incumplido, toda vez que dos participantes no han sido contratados y otros dos lo fueron por un periodo de seis meses.

De lo anteriormente expuesto cabe deducir lo siguiente:

a) Que el compromiso de empleabilidad adquirido por la empresa impartidora no se ha cumplido en su totalidad, toda vez que no se ha materializado en el porcentaje suscrito (60%), con independencia de los motivos de tal incumplimiento.

b) Que por parte de la Administración de Empleo se ha llevado a cabo el seguimiento del mismo en orden a facilitar el completo cumplimiento de dicho compromiso, sin que haya conllevado otra actuación como consecuencia del incumplimiento anterior.

Llegados a este punto resulta obligado traer a colación el marco jurídico regulador en esta materia, es decir, el Decreto 204/1997, de 3 de Septiembre, por el que se establecen los Programas de Formación profesional Ocupacional (actualmente derogado por el Decreto 335/2009, de 22 de Septiembre), y la Orden de desarrollo de 12 de Diciembre de 2000, disposición esta última que en su artículo 31 dispone, para los casos de incumplimiento total o parcial del compromiso de contratación, el reintegro total o parcial de las subvenciones o ayudas percibidas, salvo que por el órgano competente se estime que en el caso concurre causa suficientemente justificada, circunstancia que deberá reconocerse mediante resolución motivada al efecto.

De las actuaciones e informaciones aportadas a este expediente de queja queda acreditado que el interés prioritario de la Administración se ha ceñido a que por la empresa impartidora se llevara a cabo las contrataciones comprometidas por ser esta la finalidad del programa formativo y el interés de los afectados, a pesar de que desde la finalización del curso por esta se manifestó la dificultad o imposibilidad de llevarlas a término, solicitando la baja del compromiso para posteriormente mantener el compromiso, sin que al día de la fecha se haya materializado en los dos alumnos pendientes.

Esta circunstancia, unida al excesivo tiempo transcurrido desde la finalización del curso de formación (más de un año) hace aconsejable a que por esa Dirección General se promuevan las actuaciones que correspondan sobre las subvenciones concedidas a la empresa comprometida en este punto.

Por lo anteriormente expuesto, se formuló a la Dirección General de Empleabilidad y Formación Profesional la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que se adopten las medidas necesarias en orden a garantizar el cumplimiento del compromiso de contratación derivado del curso de FPO “Programador de Aplicaciones Informáticas” o, en su caso, ejercitar la acción de reintegro o la que corresponda conforme a lo dispuesto en la normativa reguladora en esta materia”.

Un caso particular lo tenemos en la **queja 09/5885** en la que el interesado con ocasión del incumplimiento que denunciaba respecto a la ubicación geográfica de la contratación que a su favor se derivó por la realización de curso de Electricista Industrial, promovido por la Junta de Andalucía.

El interesado completó con éxito, durante el primer semestre del año 2009, un curso de Electricista Industrial promovido y financiado por la Consejería de Empleo e impartido por la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, que, desarrollado en Cádiz, estaba condicionado a un compromiso de contratación del 60% de los participantes a su finalización.

Las bases reguladoras de dicha contratación fueron firmadas por la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo y la Delegación de Empleo de Cádiz de la Junta de Andalucía, con la empresa empleadora, que, seleccionado el reclamante, le ofreció empleo en la provincia de Huelva.

A pesar de que el interesado reside en la provincia de Cádiz, su deseo de acceder a un trabajo remunerado y adquirir experiencia práctica en la titulación obtenida, aprovechando la formación recibida, motivó que aceptara el empleo, aún cuando comportaba su desplazamiento a la ciudad de Huelva y carecía de medios económicos para afrontarlo.

Sin embargo, transcurridos catorce días desde el inicio de su desempeño laboral, durante los cuales el reclamante intentó subsistir con ayuda económica ajena y los trescientos euros que la empresa le asignó en concepto de dietas, acabó rindiéndose a la evidencia de que difícilmente podría sufragar los gastos que la residencia en localidad ajena a su domicilio comportaba. Razón por la cual, no ofreciéndole alternativa la empleadora, desistió del empleo.

Retornado a su lugar de origen, el interesado recabó información sobre las condiciones, términos y bases de la contratación pactada entre la Administración y la empresa contratante, descubriendo que, en realidad, la oferta laboral debería haberse hecho efectiva para su desempeño en la provincia de Cádiz, con un contrato de una duración mínima de seis meses. De forma que el incumplimiento de dichas bases por la empresa empleadora, había determinado su renuncia, haciéndole cargar con las consecuencias perjudiciales derivadas de la misma, tales como no poder disfrutar de un contrato en su provincia durante el plazo mínimo citado, así como perder sus derechos como demandante de empleo (antigüedad, beneficios y prestaciones).

Visto el informe del Director Provincial de Cádiz del Servicio Andaluz de Empleo, que corrobora que, efectivamente, *“el ámbito territorial previsto a los efectos de contratación en el expediente derivado de la acción formativa era la provincia de Cádiz”*, si bien, eximiendo su responsabilidad en cuanto a su materialización en provincia distinta, por no haber tenido conocimiento de esta circunstancia antes de la contratación y otras razones que a continuación han de ser objeto de análisis.

Dejando al margen consideraciones de tipo subjetivo, como son las referidas a la suficiencia o insuficiencia de la suma percibida por los contratados por la empresa empleadora en concepto de dietas y a los motivos o razones que determinaron al reclamante a aceptar inicialmente el empleo del que poco más tarde desistió, así como cuestiones de índole jurídico laboral centradas en el Convenio de aplicación a la relación de empleo suscrita, procede centrarse en aquella controversia que, en realidad, constituye el objeto del presente expediente de queja, que no es otra que dirimir si ha existido irregularidad en la actuación de la Administración, por omisión de las funciones supervisoras que le competen, al consentir o no impedir el incumplimiento del convenio suscrito con la empresa empleadora por parte de esta última, en alguno de sus extremos y,

particularmente, en un punto tan relevante como es el del ámbito geográfico al que debió circunscribirse la contratación de los desempleados seleccionados.

Para pronunciarse al respecto, basta tomar como punto de referencia el informe del Jefe de Servicio de Formación para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo de Cádiz, en el que manifiesta expresamente que el curso en cuestión *“tenía como compromiso un contrato de duración de 6 meses, con la categoría de oficial 3ª, a jornada completa y como lugar de la actividad laboral la Provincia de impartición del curso”*.

Las consideraciones expuestas nos llevaron a formular a la Consejería de Empleo y al Servicio Andaluz de Empleo, la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que, finalizado el compromiso de contratación suscrito con la empresa empleadora, ejercite su labor de supervisión y control respecto del grado de cumplimiento por la misma de los términos de aquél, derivando por las infracciones en que la empleadora pudiera haber incurrido, las consecuencias desfavorables correspondientes.

Que reponga al reclamante en la misma situación y en los derechos de los que le correspondería haber sido beneficiario si no se hubiera producido el incumplimiento del compromiso de contratación por la empresa empleadora, quedando con ello indemne en sus intereses, arbitrando los mecanismos legales oportunos para ofrecer al interesado un contrato en idénticas condiciones a las que comportaba el incumplido, incluyéndole en las actuaciones más inmediatas que con este objeto promueva esa Administración; sin detrimento entretanto de los derechos que le correspondan como demandante de empleo.”

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

Por último, los programas de Talleres de Empleo vienen demostrando ser una especial vía de acceso o mejora al empleo, correspondiendo a la Administración Laboral y a las entidades promotoras (públicas o privadas) conforme los criterios o perfiles de los participantes en los mismos, convirtiéndose la publicidad y transparencia de estos criterios y procedimientos selectivos en requisitos de igualdad en el acceso al empleo, cuyo incumplimiento nos trasladan en forma de queja los afectados.

Así en los expediente de **queja 10/213** y **queja 10/413** los interesados, participantes en un Taller de Empleo promovido por sus respectivos Ayuntamientos, invocaban que la participación en el proceso de selección de los talleres, del que no resultaron finalmente seleccionados, estuvieron rodeado de ausencia de transparencia, toda vez que en ningún momento se les dió a conocer los criterios de selección aplicados como tampoco el resultado de la aplicación de estos a su caso, a pesar de haber reclamado en tal sentido, situándolo en un flagrante caso de indefensión.

Admitidas a trámite las quejas y recabado los correspondientes informes, por la Dirección Provincial del SAE se nos argumentaba escuetamente en el sentido de que el proceso selectivo se llevó a cabo con arreglo a la normativa aplicable al caso, acompañando, a su vez, la resolución de la reclamación dictada por la Comisión Mixta a este respecto, la cual se reiteraba en el mismo sentido, concluyendo esta última que contra la misma no cabía ulterior recurso en vía administrativa.

Hecho este breve planteamiento, esta Institución hace las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar hay que hacer una breve exposición del marco jurídico aplicable a los Talleres de Empleo, que se circunscribe en lo que aquí interesa, a la Orden de 5 de diciembre de 2006 (BOJA de 15 de Diciembre) y a la Resolución de 14 de Julio de 2004 (BOJA de 9 de Agosto) reguladoras de este programa, entre otros (Escuelas Taller, Casas de Oficios y Unidades de Promoción y Desarrollo).

En este sentido la citada Orden, tras establecer los requisitos de los participantes (situación de desempleo, edad y requisitos específicos de cada uno de los programas y proyectos) y de las características de los mismos, así como los colectivos destinatarios señalados como preferentes, expresando que los criterios de selección del alumnado que se acuerde en cada proyecto, *“estarán sujetos a las pautas que determine el SAE”*(art. 4.3).

Por su parte la Resolución de 14 de Julio de 2004, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de dichos talleres, atribuye a la Comisión Mixta de selección (compuesta por dos miembros designados por la Dirección Provincial del SAE y otros dos por la entidad promotora, actuando de presidente el Director Provincial del SAE o persona en quien delegue) la competencia para acordar en su primera reunión de constitución la aprobación de los “criterios para la selección del alumnado” (apartado 2.3), criterios que se han de adaptar a los perfiles previstos en el proyecto respectivo, especificando lo siguiente: «Serán seleccionados prioritariamente aquellos candidatos/as que, cumpliendo los requisitos mínimos y adecuándose al perfil determinado por la Comisión Mixta, se encuentren incluidos en los colectivos preferentes,..., teniendo preferencia aquellos candidatos/as usuarios de Andalucía Orienta derivados por éstas que tengan incluido en su itinerario de inserción la especialidad de la Escuela Taller, Casa de Oficio o Taller de Empleo.(...).Para la selección definitiva de los alumnos/as, que llevará a cabo la Comisión Mixta, o en su caso, el equipo de selección se realizarán entrevistas a los candidatos/as, previa valoración del currículum vitae de la persona a entrevistar y de su interés y disponibilidad».

b) Del marco jurídico descrito se deduce que la referida Comisión Mixta dispone de un amplio margen a la hora de configurar los criterios de selección, si bien estos han de adaptarse a los perfiles previstos en el proyecto de taller en concreto, a la vez que incorporar unos parámetros de baremación que permitan la ordenada relación de los aspirantes seleccionados en el correspondiente taller.

El texto del acuerdo de la Comisión Mixta aprobatorio de dichos criterios, que se han de incorporar al acta de constitución de la misma en base al principio de transparencia que debe presidir la actuación de las Administraciones Públicas (arts. 3 i) y 79 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía), ha de ser objeto de publicidad para todos los interesados en el proceso selectivo, circunstancia que aconseja sean objeto, al menos, de exposición en el tablón de anuncios de la correspondiente oficina del SAE y de la Corporación Local, si esta última es promotora del proyecto, como es el caso aquí planteado, aunque nada especifique a este respecto la normativa reguladora descrita.

Igualmente el soporte documental del proceso selectivo ha de incorporar, dejando constancia de ello, la valoración resultante de la aplicación de los citados criterios a

cada uno de los candidatos preseleccionados por el SAE en función de la adecuación del perfil del candidato/a al puesto de trabajo a desempeñar.

Siguiendo este hilo argumental cabe pensar que las Comisiones Mixtas que no articulen el proceso selectivo con estas garantías formales, favorecen que el proceso selectivo sea tachado de falta de transparencia, haciéndose acreedoras de las sospechas de oscurantismo y arbitrariedad que, en ocasiones, se le atribuye por los participantes excluidos o no seleccionados, sospecha que no se desvirtúa en las resoluciones de las reclamaciones planteadas por los afectados, toda vez que estas se limitan a *“confirmar el resultado de las pruebas consultado el equipo de selección y visto el informe emitido por el respectivo centro de empleo”*, sin mayor argumentación o aclaración.

c) Otra cuestión que hay que destacar es la relativa a los instrumentos que se habilitan a los afectados en orden a su defensa frente a las actuaciones de estos órganos de selección, que en la práctica se limita a la posibilidad de reclamar ante la citada Comisión Mixta, a modo de recurso de reposición, cuya resolución se notifica con la advertencia de que contra dicha resolución *“no cabe ulterior recurso en vía administrativa”*, aspecto sobre el que esta Defensoría discrepa, en la medida que no se adecua a derecho.

En este sentido cabe señalar que la normativa citada nada especifica a este respecto (la Orden reguladora se ciñe al procedimiento administrativo relativo a la aprobación o denegación de la subvención del proyecto de taller de empleo de la entidad promotora pero no el proceso selectivo del alumnado), como tampoco la Resolución de desarrollo, toda vez que el procedimiento que se aborda en su apartado 3.5 (*“Causas de exclusión de los alumnos/as”*) va referido a la exclusión de los alumnos seleccionados una vez comenzada la etapa formativa, supuesto bien diferente al de exclusión o no selección de la persona candidata, como es el caso aquí tratado, circunstancia que nos lleva a concluir que resultan de aplicación las reglas generales de Derecho Administrativo, extremo que nos lleva a considerar la naturaleza de los actos que se dictan en relación a este proceso selectivo.

Resulta pacífico deducir que estamos ante un procedimiento administrativo de selección con intervención de un órgano administrativo colegiado (Comisiones Mixtas o el equipo de selección creado al efecto), naturaleza que no se desvirtúa por el hecho de que participen en la misma promotores públicos o privados, cuyas resoluciones tienen el carácter de actos administrativos susceptibles de ser recurridos en la vía administrativa, mediante el recurso pertinente en función de si el acto agota o no la instancia administrativa.

Siguiendo este hilo argumental, el acto aprobatorio de la relación definitiva de seleccionados aprobado por la Comisión Mixta a propuesta, en su caso, del equipo de selección, en razón a la naturaleza del órgano que lo dicta, no agota la vía administrativa, por lo que es susceptible de ser recurrido en alzada ante la Dirección Gerencia del SAE. En este sentido cabe traer aquí a colación el art. 114.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), relativo a los recursos de alzada, que no sólo va referido a los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas, sino también a *“cualesquiera otros que, en el seno de estas actúen con autonomía funcional”*. Desde esta perspectiva las resoluciones de las Comisiones Mixtas son susceptibles de recurso de alzada ante la Dirección Gerencia del SAE, y no ante la Dirección Provincial del SAE correspondiente, dado que el titular de este órgano provincial

es parte integrante de dicha Comisión, siendo indiferente a este respecto la posible actuación de un tercero, que sólo cabe por delegación de aquél.

En base a ello se formuló a la Dirección Provincial del SAE la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que por esa Dirección Provincial se adopten y cursen las instrucciones pertinentes en orden a:

1º que los acuerdos aprobatorios de los criterios de selección adoptados por las Comisiones Mixtas se publiquen en los tablones de anuncios de la respectiva oficina del SAE, así como en su caso, en el de la entidad pública promotora.

2º Que las resoluciones que se dicten por las Comisiones Mixtas incorporen un pie de recurso expresivo de la susceptibilidad de ser recurrida en alzada ante la Dirección Gerencia del SAE.”

2.1.3. Gestión administrativa.

La gestión administrativa del empleo y de las políticas activas tendentes a la inserción laboral conllevan una ingente labor administrativa respecto a un colectivo que numéricamente se ha incrementado.

En la **queja 10/1412** acudió a esta Institución la interesada exponiendo los perjuicios que ha sufrido como consecuencia de una actuación anómala por parte del SAE, sin que a pesar de las reclamaciones planteadas ante las distintas instancias administrativas se le haya dado una solución o reparación.

En este sentido nos señalaba que desde el año 1993 consta como inscrita en la oficina del SAE de su localidad, es decir, como demandante de empleo, cumpliendo con las correspondientes obligaciones de sellado periódico de su tarjeta de empleo sin interrupción, y en este convencimiento en el año 2009 con motivo de su incorporación al programa de Renta Activa de Inserción (RAI) se le deniega por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) con el argumento de que no acredita el requisito de ser demandante de empleo inscrita ininterrumpidamente como desempleada en la oficina de empleo durante 12 o más meses (art. 2 del Real Decreto 1369/2006, de 24 de Noviembre), toda vez que en el registro aparece inscrita como “demandante de otros servicios” desde 2005, y no como “demandante de empleo”.

Por otro lado, con anterioridad, la interesada percibió durante el periodo de julio de 2005 a abril de 2006 dicho subsidio, prestación que posteriormente por resolución del SPEE de 19.8.2009 es revocada la de concesión de 2006, considerando como indebidamente percibida el importe total percibido, en base a la consideración anterior, siendo objeto de reintegro fraccionado al día de la fecha.

Por la interesada se asevera que en ningún momento ha instado ante el SAE modificación alguna de su situación administrativa de desempleo siendo imputable a este organismo esta circunstancia y sus consecuencias.

Por su parte, la Dirección provincial del SAE, informa que *“comprobado el expediente se constata que la interesada se inscribió como demandante de empleo el 12 de*

Febrero de 1993 y que el 29 de Abril de 2005, bien por solicitud de la propia interesada, bien por el rechazo a las ofertas de empleo, bien por error, pasa a formar parte del colectivo de demandantes de otros servicios”, y que como consecuencia de la reclamación de la interesada esta recupera la situación de “demandante de empleo”, con fecha 5 de Marzo de 2009, día de personación de la interesada en la oficina del SAE exponiendo su reclamación en este sentido.

Añade el referido informe administrativo que el hecho de que por el SPEE no se detecte que la perceptora del RAI no esta intermediando como demandante de empleo, como tampoco la interesada con ocasión del Documento de Alta y Renovación de la Demanda (DARDE), en la que se hace constar la leyenda “SIN INTERMEDIACIÓN” con información adicional en el reverso de que ello implica la no participación en los procesos de intermediación y en las Políticas Activas de Empleo, viene a situar la responsabilidad en otros ámbitos.

Desde la perspectiva de esta Defensoría, a la vista de los planteamientos de las partes y de la documentación aportada al expediente, resulta pacífico admitir que la interesada no ha motivado el cambio de su situación de empleo en la oficina del SAE (al menos no queda constancia escrita de que resulte imputable a la misma), prevaleciendo la posibilidad de que se trata de un error administrativo, que motiva no solo que se le deniegue la RAI que solicita en el 2009, sino que la RAI que percibió con anterioridad haya dado lugar a un expediente de reintegro que viene asumiendo fraccionadamente en la actualidad. En este sentido resulta evidente que la interesada permanece en el convencimiento de que su situación administrativa de desempleo permanece en todo momento inalterable en los registros del SAE, y de que la RAI percibida unos años antes es correcta, hasta que en el 2009 le es denegado por el SPEE el subsidio solicitado en 2009 y se le requiere el reintegro del RAI percibido en el periodo 2005-2006, y que todo ello trae causa de dicha mutación en su inscripción en la oficina del SAE.

Nada puede reprocharse a la actuación del SPEE en lo que se refiere a la denegación del RAI de 2009 y al reintegro del RAI de 2005-2006, recayendo sobre el SAE la responsabilidad de asumir los daños que en relación a estas prestaciones haya causado a la afectada, así como de los perjuicios que el errado cambio de situación de desempleo pueda haberle irrogado a efectos de obtención de un hipotético empleo durante dicho periodo.

El ordenamiento jurídico español incorpora una exhaustiva regulación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (art. 106 del texto constitucional, arts. 142 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y Real Decreto 429/1993, de 26 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial), y que en base al mismo procede a que por el SAE se inicie de oficio expediente de responsabilidad patrimonial para el resarcimiento de los mismos.

En base a lo establecido en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución, formulamos a la Dirección Provincial del SAE la siguiente **Recomendación** (aceptada):

“Que de oficio se incoe expediente de responsabilidad patrimonial en orden al resarcimiento de los daños que se hayan irrogado a la afectada, como consecuencia del cambio de situación administrativa en su inscripción como

demandante de empleo en la oficina del SAE de su localidad en el periodo referido”.

2.2. Programa de Solidaridad.

En el año 2010, se han recibido bastantes consultas y quejas relativas al funcionamiento del Programa de Solidaridad para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía, que fue creado por el Decreto 400/1990, de 27 Noviembre, cuyas motivaciones, contempladas en su Exposición de Motivos, pueden ser consideradas plenamente vigentes, pues decía que, pese al esfuerzo realizado por los Poderes Públicos en nuestra Comunidad para conseguir la igualdad efectiva de todos los andaluces, persistían situaciones de marginación y desigualdad en nuestra región, que eran incompatibles con los principios de progreso y justicia social.

La marginalidad de algunos colectivos se presentaba fundamentalmente por las grandes dificultades, o imposibilidad en muchos casos, para acceder a un puesto de trabajo, dificultando, como consecuencia de ello, una plena integración social. Al objeto de aportar un mecanismo de solidaridad, se creaba el citado Programa. La filosofía que lo impregnaba, que se dirigía a los ciudadanos andaluces como sujetos activos de la sociedad, pretendía, a través de alguna de las medidas que habían de ser desarrolladas, la integración de las capas marginadas de la sociedad andaluza, con determinadas acciones positivas, en materia de Educación Permanente, Formación Profesional Ocupacional y reciclaje, participación en empleos temporales de las diferentes Administraciones Públicas para trabajos de interés social, e incluso, la posibilidad de acceder, en determinados supuestos, a viviendas de titularidad pública en régimen de alquiler. Además de todo ello, si se daba el caso de no poderse llevar a cabo alguna de las acciones concretas de actividad social, la respuesta de la Administración Autonómica se dirigía a contribuir a la cobertura de las necesidades más esenciales del mayor número posible de personas, contemplándose para ello, en último término, un Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Este Decreto, fue sustituido por el Decreto 2/1999, de 12 de Enero, pues, tras años de experiencia, se planteó la conveniencia de revisar alguno de sus contenidos, especialmente en aspectos tales como las propias medidas, la agilidad administrativa y su seguimiento.

Este Decreto, configura al Ingreso Mínimo de Solidaridad como medida inicial, a partir de la cual, se podrán arbitrar otro tipo de acciones y medidas insertivas que desarrollen y capaciten a la unidad familiar beneficiaria, en materia de empleo, educación y vivienda, sin perder el carácter de medida de protección asistencial para aquellos sectores en los que la marginación y la desigualdad sean más patentes.

Así, el Ingreso Mínimo de Solidaridad, comúnmente llamado “salario social”, consiste en una prestación económica mensual que se devengará a partir del día siguiente al de la fecha de la resolución por la que se efectúe su reconocimiento y su duración máxima será de seis meses.

Este Decreto fue posteriormente desarrollado en alguno de sus aspectos por la Orden de 8 de Octubre de 1999. Esta normativa ha venido cubriendo una importante demanda de la ciudadanía con carencias económicas y sociales.

Pues bien, en el año 2010, en el que la crisis económica ha seguido castigando de forma severa a los sectores sociales más vulnerables de nuestra sociedad, este

Programa se convierte en una herramienta muy importante, capaz de llegar a muchas personas y familias afectadas por ésta y para las que esta ayuda sirve para subsistir en espera de que un cambio de las circunstancias, les haga salir de la situación de exclusión en la que se encuentran inmersas.

Esta situación de crisis económica ha supuesto un importante crecimiento de peticiones, así como que la Administración se haya visto obligada a aumentar los recursos para atenderlas sin que, en todos los casos, se haya percibido que la situación haya cambiado o mejorado para las personas demandantes.

En este sentido, casi sin excepción, en todas las consultas y quejas recibidas se ha planteado el tiempo excesivo de espera para el reconocimiento y/o la percepción de la ayuda. En un principio, parecía ser que las peores situaciones al respecto se estaban viviendo en las provincias de Cádiz y Málaga.

Todo ello nos llevó a incoar la **queja 10/2419**, tramitada de oficio, conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 10 de nuestra Ley reguladora, en garantía de los derechos y libertades constitucionales, con la finalidad de investigar el funcionamiento del citado Programa de Solidaridad en nuestra Comunidad Autónoma, dirigiéndonos en demanda de información a Administración competente, la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

A la fecha de elaboración de este Informe, se ha recibido ya la respuesta inicial de la Consejería citada que aún se encuentra pendiente de valoración.

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

En las Resoluciones emitidas con ocasión de la tramitación de las citadas quejas, hemos efectuado, por un lado, unas Consideraciones comunes y el correlativo Recordatorio de Deberes Legales respecto a las normas de nuestro Ordenamiento Jurídico aplicables a todos los casos, así como Recomendación de actuación y, por otro, unas consideraciones y valoraciones concretas, circunscritas a las particularidades adicionales que presentaban algunas de las quejas a las que nos venimos refiriendo

Así, en todos los casos, eran aplicables, las siguientes normas:

Primera.- El artículo 103.1 de la Constitución Española establece que la Administración Pública debe actuar, entre otros, conforme al principio de eficacia.

- El artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, pretende garantizar a toda la ciudadanía, dentro del derecho a una buena

Administración, que sus asuntos se resolverán en un plazo razonable, debiendo ser también la actuación de la Administración proporcionada a su fines.

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

- El artículo 17.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz establece que esta Institución vele para que la Administración Autonómica resuelva, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

Segunda.- La Normativa reguladora del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad, en concreto el Decreto 2/1999, de 12 de Enero. Fue en el año 1990 cuando se inició en Andalucía lo que actualmente se denominan "Rentas Mínimas de Inserción"; la filosofía contenida en este Programa tenía su apoyo fundamental en considerar a la ciudadanía andaluza como sujeto activo de la sociedad, desarrollándose medidas con clara vocación insertora, dejando en último término, las de carácter puramente asistencial.

Este Decreto, configura al Ingreso Mínimo de Solidaridad como medida inicial, a partir de la cual, se podrán arbitrar otro tipo de acciones y medidas insertivas que desarrollen y capaciten a la unidad familiar beneficiaria, en materia de empleo, educación y vivienda, sin perder el carácter de medida de protección asistencial para aquellos sectores en los que la marginación y la desigualdad sean más patentes.

Así, el Ingreso Mínimo de Solidaridad, comúnmente llamado "salario social", consiste en una prestación económica mensual que se devengará a partir del día siguiente al de la fecha de la resolución por la que se efectúe su reconocimiento y su duración máxima será de seis meses.

En cuanto al procedimiento previsto para ello, en el artículo 19.3 de la Norma reguladora, se prevé que si transcurrido tres meses desde la presentación de una solicitud, no se hubiera dictado resolución expresa, podrá entenderse que ésta ha sido desestimada.

Tercera.- Como quiera que el Decreto 2/1999, no regula de forma pormenorizada determinadas cuestiones procedimentales de índole general, hemos de acudir a la aplicación supletoria de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en concreto al artículo 42.1 de la ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación y en los plazos vistos para ello (art. 42.2).

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución de este tipo de procedimientos, como hemos visto, es de tres meses, sin que el transcurso del plazo previsto, exima a la Administración de la obligación de dictar resolución expresa.

Asimismo, la desestimación por silencio que se produce en aplicación de la norma aplicable, sólo tiene como efecto el de permitir a las personas interesadas la interposición del recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte procedente; teniendo además como consecuencia, el que la obligación de dictar resolución expresa

posterior al vencimiento del plazo, en estos casos, se adoptará por la Administración sin vinculación ninguna al sentido del silencio (art. 43 apartado 3, párrafo 2º y 4 .b)).

Finalmente, el derecho de la ciudadanía andaluza a una Buena Administración, conlleva el que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable, máxime cuando se trata de prestaciones o ayudas destinadas a sectores de población en los que la marginación y la desigualdad sean más patentes, esencialmente, ante la carencia de unos recursos económicos mínimos que garanticen la posibilidad de subsistencia y como medidas que tiene el carácter de protección asistencial.

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

En consecuencia, a la vista de todo cuanto antecede, de acuerdo con lo establecido en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, consideramos oportuno formular a las anteriormente citadas Delegaciones Provinciales, Resolución común del siguiente tenor literal:

*“**Recordatorio** de los deberes legales contenidos en los artículos 103.1 y 106.2 de la Constitución; art. 31 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, del Estatuto de Autonomía para Andalucía; art. 5.1.d) de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía; art.19.3 del Decreto 2/1999, de 12 de Enero y artículos 42.1 y 2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.*

***Recomendación.** En orden a que se adopten las medidas necesarias para que los expedientes relativos al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad, Solidaridad, se resuelvan dentro de un plazo razonable y, en todo caso, dentro de los plazos legalmente establecidos”.*

En cuanto a las respuestas dadas por las Delegaciones Provinciales de Cádiz y Sevilla a la Recomendación común formulada a las mismas, hemos de decir que si bien en los escritos recibidos se nos dice que se han adoptado las medidas oportunas para resolver en plazo los expedientes del Programa de Solidaridad, lo cierto es que no se nos expresan ni relatan las decisiones concretas adoptadas al respecto, por lo que les hemos comunicado que esta será una de las cuestiones objeto de valoración en la queja de oficio incoada y aún en trámite, a la que nos hemos referido al comienzo de este apartado.

Ya hemos mencionado que además de las cuestiones comunes analizadas, en algunas de las quejas mencionadas, se han suscitado otras adicionales que por su singularidad merece que nos refiramos a ellas. Para esto, en concreto, vamos a remitirnos a la **queja 10/0373**, en la que la persona interesada manifestaba que le hacía mucha falta acceder al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad, por cuanto que podía perder su casa a causa del impago de la hipoteca, era titular de familia monoparental, con trabajos temporales y sin derecho a percibir pensión compensatoria, en virtud de Sentencia de un Juzgado de Familia.

Tras iniciar la investigación oportuna, del informe que nos fue remitido por la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Málaga se concluía que la compareciente presentó solicitud para acogerse a las ayudas reguladas en el Programa de Solidaridad de los Andaluces, con fecha 13 de Octubre de 2009, requiriéndosele la actualización del Certificado de Empadronamiento, en fecha de 12 de Abril de 2010.

Como quiera que al mismo tiempo se detectó que venía percibiendo el subsidio de desempleo, con vigencia hasta el 15 de Abril de 2010, se requirió de oficio al Servicio Público de Empleo, documentación acreditativa de la posible renovación del subsidio, recibíendose el 19 de mayo, certificado del mencionado Servicio, en el que se constaba que la interesada era preceptora de la Renta Activa de Inserción, con efectos de 17 de Abril de 2010, y con vigencia hasta el 16 de Marzo de 2011, en cuantía de 426 euros.

Finalmente, con fecha de 27 de Mayo de 2010, la Comisión correspondiente propuso la denegación de la prestación económica, por superar el nivel de ingresos requerido.

Como quiera que el Decreto 2/1999, no regula de forma pormenorizada determinadas cuestiones procedimentales de índole general, hubimos de acudir a la aplicación supletoria de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 71, respecto de la subsanación o mejora de la solicitud, en el caso de que la misma no reúna los requisitos exigidos, establece que se ha de requerir a las personas solicitantes, para que en plazo de diez días, que podrá ser ampliado a otros cinco, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos.

En el presente caso, se constataba que a la interesada se le requirió que aportase certificado actualizado de empadronamiento, casi a punto de cumplir los seis meses desde la presentación de la solicitud, aunque entendíamos que no se había tratado de una mejora o subsanación de la solicitud, por no haber aportado la documentación requerida en su día junto con aquella, por cuanto que la propia compareciente nos había manifestado que el citado documento sí lo aportó en su momento. A nuestro juicio, se había tratado de la necesidad de actualizar los datos para ver si reunía los requisitos exigidos y poder valorar la procedencia o no de concesión de la prestación a la que nos venimos refiriendo.

Igual podíamos decir de la necesidad de actualizar los datos económicos de la unidad familiar, con el agravante de que, tal como recogía la norma aplicable y su orden de desarrollo de 8 de Octubre de 1999, por la que se regula el pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad, este ingreso se devengará a partir del día siguiente al de la fecha de la resolución por la que se efectúe su reconocimiento, y es que considerábamos que debido al tiempo transcurrido en la tramitación del procedimiento, parecía ser que una persona que inicialmente cuando presentó su solicitud probablemente sí podía reunir los requisitos exigidos para su reconocimiento, por lo dilatado de la tramitación, a la hora de emitir la resolución correspondiente, se había encontrado con que le había sido denegado el ingreso mínimo de solidaridad por superar los ingresos máximos permitidos para acceder al mismo, en el momento de la valoración posterior.

Así, pudimos concluir que si no se hubiera dejado transcurrir tan dilatado plazo de tiempo, desde la solicitud formulada y se hubiera resuelto en el plazo previsto para ello, no hubiera sido necesario solicitar el aporte de esta nueva documentación, ni la

comprobación de los datos inicialmente declarados, a efectos de valorar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma aplicable.

Si analizamos el caso desde una perspectiva general, la consecuencia que se deriva es que la ciudadanía no tiene porqué verse perjudicada por la ineficacia de la Administración en la tramitación de los procedimientos legalmente establecidos, quedando por tanto dilucidar si la resolución tardía en este tipo de expedientes puede dar lugar a responsabilidad patrimonial, toda vez que la demora en la tramitación y resolución de este procedimiento, como en cualquier otro ámbito de la acción pública, no debe serlo en perjuicio de la persona interesada, pudiendo dar lugar a responsabilidad patrimonial si se dan los requisitos establecidos en el título X de la LRJAP-PAC (arts. 139 a 144), en relación con el artículo 106, apartado 2 de la Constitución, según el cual los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Así las cosas, la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo «de otro modo se produciría un sacrificio individual a favor de una actividad de interés público que debe de ser soportada por la comunidad».

En el presente caso, la consecuencia que de todo ello se derivaba es que si la interesada al término del plazo previsto legalmente para resolver este procedimiento, fijado en tres meses desde la presentación de la solicitud, reunía todos y cada uno de los requisitos exigidos para el reconocimiento del derecho a percibir el ingreso mínimo de solidaridad y a causa de la demora en la resolución, sus circunstancias económicas se habían visto modificadas al haber accedido a otro tipo de prestación, a causa de lo cual se le había denegado aquel, se le ha podido perjudicar en su derecho a acceder al citado ingreso, conforme a la normativa aplicable.

Llegamos a la conclusión de que de la información obrante en el expediente se desprende el transcurso de más de siete meses, desde que por la interesada se formuló solicitud para acogerse al Programa de Solidaridad, en fecha de 13 de Octubre de 2009, hasta que se propuso por la Comisión de Valoración la denegación de la prestación. Para la resolución de este tipo de procedimientos, la normativa aplicable prevé un plazo máximo de tres meses, siendo el sentido del silencio de carácter desestimatorio, sin que ello suponga eximir a la Administración competente de dictar la correspondiente resolución expresa.

Por otra parte, la dilatada tramitación del procedimiento, había dado lugar a la necesidad de actualizar los datos aportados inicialmente para verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en el momento de la valoración y resolución, con lo que se había ocasionado un perjuicio a la reclamante, por cuanto que si en un principio pudiera ser que reuniera los requisitos para su concesión, por el transcurso del tiempo, al haber accedido a otro tipo de prestaciones, se había encontrado con que le ha sido denegado el Ingreso Mínimo de Solidaridad.

En por ello que hubimos de formular Recomendación adicional en orden a que, tras la comprobación de que la interesada reunía al término del plazo de tres meses para resolver sobre su solicitud, los requisitos exigidos para que le hubiese sido reconocido el Ingreso Mínimo de Solidaridad, se iniciara de oficio expediente de responsabilidad

patrimonial, a efectos de valorar el perjuicio que haya podido causársele con ocasión de la demora en la resolución del procedimiento que, finalmente, concluyó con resolución denegatoria, al no reunir ya en el momento de la valoración, los requisitos exigidos al haber cambiado las circunstancias económicas de la unidad familiar.

A la fecha de redacción de este Informe Anual, hemos recibido la preceptiva respuesta de la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Málaga a la Resolución formulada, en la que si bien dice estar de acuerdo con la Recomendación consistente en que se adopten las medidas necesarias para que los expedientes relativos al Programa de Solidaridad, se resuelvan dentro de un plazo razonable y, en todo caso, dentro de los plazos legalmente establecidos, sólo admite que en algún supuesto, excepcionalmente, se haya producido el incumplimiento de algún plazo, lo que justifica en la posibilidad de acumulación de trabajo existente, o a otras circunstancias de fuerza mayor.

En cuanto a la segunda de las Recomendaciones, la Delegación discrepa del criterio de esta Institución y considera que no procede iniciar de oficio expediente de responsabilidad patrimonial, toda vez que entiende que si se ha ocasionado alguna lesión de sus derechos a la reclamante, la misma no es imputable a la Administración de la Junta de Andalucía, que, si bien demoró el plazo para resolver, ello fue debido a la insuficiencia de la documentación presentada, por lo que había necesidad de actualizarla para poder resolver.

Argumenta también que, independientemente de ello, al ser un procedimiento reglado, en el que se establece un plazo máximo para resolver de tres meses, transcurrido el cual, se considera desestimada la solicitud por silencio administrativo, al no haber hecho uso la reclamante de las vías de recurso, como instrumentos de protección jurídica de sus intereses, entienden esta dejación de su derecho de defensa de los mismos, como una conformidad con la actuación administrativa y por tanto, decaído el derecho que pretendía hacer valer al dirigirse a esta Institución.

A la vista de la información recibida, esta Institución tiene previsto trasladar a la citada Delegación la siguiente valoración: En primer lugar, respecto de la primera de las respuestas, al menos en este expediente, se ha constatado un retraso considerable en emitir la resolución pertinente, al igual que en otras Delegaciones Provinciales, que no creemos que sea excepcional y hecho éste que tendremos ocasión de valorar en el queja de oficio que esta Institución tiene en curso de investigación, sobre el funcionamiento de este Programa.

En segundo lugar, insistimos en que, en este caso, parece ser que no es que no se hubiera presentado la documentación pertinente junto con la solicitud, sino que dado el tiempo transcurrido desde aquélla, surgió la necesidad, a la hora de proceder a la valoración, de actualizar algunos de los datos aportados en su día.

En tercer lugar, hemos de insistir, en que el transcurso del plazo previsto en el procedimiento para resolver, no exime a la Administración de dictar la resolución expresa que legalmente proceda en cada supuesto y que la presunción de desestimación que la norma atribuye al hecho de que transcurra el plazo de resolución, sin que ésta se haya producido, solo tiene como efecto el que la persona interesada pueda interponer el recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte procedente, en el caso de que no quiera esperar a la Administración cumpla con su obligación de resolver expresamente.

El hecho de que la reclamante no interpusiera en su día los recursos administrativos o contencioso procedentes, contra la desestimación por silencio al transcurrir el plazo sin haberse resuelto su solicitud, estimamos que, en ningún caso, puede entenderse, tal como interpreta esa Delegación, como dejación de su derecho a defender sus intereses y por tanto, como una conformidad con la actuación administrativa, por cuanto que la ciudadanía interesada en los procedimientos administrativos, tiene derecho a que la Administración cumpla con su obligación de emitir resolución expresa, aunque sea extemporánea y, por tanto, a esperar a que se produzca la misma, dado que ésta, no podrá verse vinculada, en ningún caso, por el sentido del silencio que hubiese previsto la norma que sea de aplicación.

Finalmente, hemos de recordar también, que conforme al Capítulo I del Título X de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Real Decreto 429/1993, de 26 de Marzo, que lo desarrolla, cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial entienda que se han producido lesiones en los bienes y derechos de los particulares siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley, procederá la iniciación de oficio del referido procedimiento.

En consecuencia, a la vista de todo ello, procederemos a incluir el presente expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, al considerar conforme al artículo 29, apartado 2 de nuestra Ley reguladora que, siendo posible una solución positiva, ésta no se ha conseguido.

VIII. ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

2.3. *La capacidad contributiva y la potestad de Ordenanza fiscal de las Administraciones Locales.*

En este apartado exponemos la tramitación de las actuaciones hincadas de oficio por la Institución con relación a la toma en consideración en el ejercicio de la potestad de ordenanza derivada de las Administraciones Locales en el ámbito de la tributación municipal; conforme a las previsiones de supervisión del ejercicio de la potestad tributaria de los municipios andaluces que se anticipaban en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía correspondiente al ejercicio de 2008, presentado por el Defensor a la Cámara.

Así la Institución promovía de oficio la **queja 10/2303** (en relación con el Ayuntamiento de Algarrobo; de Málaga); la **queja 10/2418**, (Ayuntamiento de Morón de la Frontera, en Sevilla); **queja 10/2421**, (Ayuntamiento de Níjar; en Almería); la **queja 10/2548** (Ayuntamiento de Antequera, Málaga); y, la **queja 10/2588** (Ayuntamiento de Lebrija, en Sevilla).

En todas ellas, tras tener conocimiento por noticias publicadas en prensa o por las publicaciones en los respectivos Boletines Oficiales de cada Provincia, de la aprobación inicial o definitiva de algunas de las Ordenanzas de más generalizada aplicación, como pudieran ser las Ordenanzas Fiscales reguladoras de las tasas de recogida de residuos urbanos, cuya exacción es necesaria -como es de todos conocido- tras el establecimiento del servicio, solicitábamos informe a las Alcaldías sobre el procedimiento seguido (y copia de las actuaciones más sustanciales del mismo) y sobre el establecimiento o inclusión de previsiones respecto de la capacidad económica y contributiva de los sujetos pasivos obligados al pago de aquellas tasas tan generalizadas.

Las distintas Administraciones consultadas nos fueron remitiendo sus respuestas en plazo contenido la información y documentación que habíamos solicitado (Proposiciones de las Alcaldías, Propuestas de las Delegaciones de Hacienda de los respectivos Ayuntamientos; Memorias económico- financieras; Informes de Intervención; Certificados de Acuerdo y Publicaciones en el Boletín Provincial respectivo).

Algunas de las contestaciones recibidas evidenciaban el adecuado procedimiento seguido y el establecimiento de las medidas que en aras de los principios consignados en el Art. 31 de la Constitución, nos tocaba promover; así en el caso de los Municipios de Algarrobo, nos había respondido enviando la documentación instada e informándonos del establecimiento de ayudas a determinados sectores de población (pensionistas y familias numerosas); Antequera y Lebrija, nos remitían la documentación que les solicitamos y, nos informaban que tenían establecidas reducciones y bonificaciones en línea con lo propugnado desde la Institución.

En todos estos casos cerrábamos nuestras actuaciones como en vías de solución y como no existencia de irregularidad.

En el caso de los Municipios de Níjar (Almería) y Morón de la Frontera (Sevilla), con alcance general y en cada expediente debimos formular Resolución por nuestra parte (**queja 10/2418** y **queja 10/2421**) vez estudiado el informe y la documentación que se nos hacía llegar, en los que no se evidenciaba respecto de la Ordenanza que estábamos analizando que se hubieran establecido medidas de tratamiento de la capacidad contributiva

de los sujetos pasivos en los sectores sociales más necesitados, razones por las que procedimos a formular las siguientes Consideraciones:

“En primer lugar, con relación al procedimiento, hemos de señalar que el mismo figura establecido en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo).

Respecto del requisito de Memoria económico-financiera, cabe señalar - con alcance general que resulta necesaria para justificar la adecuación al Ordenamiento de las Ordenanzas Fiscales y de las modificaciones sustanciales de las mismas. La Jurisprudencia así lo viene declarando: “El estudio económico financiero cuando se trata del establecimiento o restablecimiento de una tasa, no puede merecer la calificación de mero requisito formal que debe preceder a la aprobación de una ordenanza fiscal, y, que por eso mismo, es perfectamente subsanable como si se tratara de un simple defecto de forma cuya ausencia no priva al acto – Ordenanza- de los requisitos necesarios para alcanzar su fin o como si, por ello, pudiera convalidarse mediante subsanación de sus defectos. Por el contrario, se trata de un instrumento de principal importancia para la determinación directa de la cuantía de la deuda tributaria, habida cuenta que el cálculo de las bases imponibles y la determinación de los tipos de gravamen dependerá sin duda de las conclusiones a que se lleguen a la hora de valorar la relación costes globales e ingresos referentes a la prestación de la actividad o servicio de que se trate. Es lógico pues, que si cualquier elemento que directamente coadyuve a la determinación de la deuda tributaria está sometido al principio de reserva de ley y las ordenanzas fiscales desempeñan un papel que trasciende de la mera colaboración reglamentaria admitida por aquel principio cuando se trata de los ingresos de derecho público de las Corporaciones Locales... no puede llegarse a otra conclusión que a la de que el estudio económico-financiero dirigido a concretar la relación coste de la tasa coste del servicio debe preceder a la efectividad del de aplicación de la primera, esto es, a su vigencia“. (Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 6 de Marzo, de 1999).

Tanto es así que en los recursos indirectos contra las Ordenanzas con ocasión de la impugnación de liquidaciones efectuadas o practicadas en su aplicación, cabrá invocar o ausencia, o deficiencia en el informe técnico económico y si se verifica la referida irregularidad, se podría obtener la nulidad de la liquidación (Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Noviembre de 1999 y, de 19 de Mayo de 2000).

Conforme interpreta el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada) la memoria o informe económico-financiero es igualmente necesaria no sólo en los casos de establecimiento de Ordenanzas Fiscales, sino también, en los casos de modificación sustancial de las mismas. (Sentencia del TSJA de 15 de Octubre de 2001).

En cualquier caso y, al margen de los aspectos procedimentales generales, sobre los que hemos expuesto las anteriores consideraciones, entrando a analizar el contenido material de la modificación de Ordenanzas Fiscales aprobada, respecto a la de Recogida domiciliaria de basuras o residuos urbanos, cabe resaltar lo siguiente:

Según el art 31 de la Constitución Española, es un deber de todos contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, pero de acuerdo con la capacidad económica de cada cual. Este principio junto al de igualdad y progresividad, no son respetados cuando no se

tienen en cuenta las características personales de los contribuyentes. El sistema tributario, en ningún caso debe ser confiscatorio, según establece el mismo precepto de la Carta Magna. Aunque este trato beneficioso pudiera parecer contrario al principio de igualdad, reiteradamente se ha señalado que igualdad es tratar de forma distinta los casos que no sean iguales.

En la modificación de las Ordenanzas Fiscales aprobada por ese Ayuntamiento - en concreto en la de recogida de basuras y, en línea con lo que venimos propugnando desde esta Institución, observamos que colectivos más desfavorecidos, como pueden serlo la tercera edad o desempleados no cuentan con un trato más acorde a su situación (tarifa reducida).(...) Siendo deseable que en las Ordenanzas Fiscales Generales reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales, se establecieran, si no lo hubiere llevado a cabo ya el Municipio cuyo Ayuntamiento V.S. preside, aquel tipo de exenciones, reducciones o bonificaciones, ampliándolas a otros sectores sociales desfavorecidos o necesitados de ayuda: discapacitados, pensionistas y jubilados, familias numerosas; etc”.

El Ayuntamiento de Níjar (expediente de queja 10/2421) en respuesta a nuestra Resolución, nos informaba expresamente sobre la aceptación de la Sugerencia formulada y la previsión de establecimiento de las medidas que propugnábamos. En consecuencia cerrábamos las actuaciones con el mismo teniendo por aceptada la Resolución.

Sobre la base de lo anteriormente actuado y que se ha expuesto, en la **queja 10/2418**, promovida de oficio, formulábamos Resolución a la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Morón de la Frontera (Sevilla) en el modo siguiente:

Sugerencia, en el sentido de que, al margen de las bonificaciones incluidas para los establecimientos comerciales se establezcan a la mayor brevedad y para que resulten de aplicación cuando legalmente sea posible, si no lo hubiere efectuado ya el Ayuntamiento, aquel tipo de exenciones, reducciones o bonificaciones, ampliándolas a otros sectores sociales, desfavorecidos o necesitados de ayuda; con plena observación del principio de “capacidad económica” (Art 31 de la Constitución), adoptando para ello las iniciativas y acuerdos procedentes.

Por su parte el Ayuntamiento manifestaba el establecimiento de medidas de tratamiento fiscal acordes con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos beneficiarios, en atención a lo establecido en la normativa legal y reglamentaria de aplicación y en las Ordenanzas Fiscales Municipales, da algunas tasas municipales, pero nada nos indicaba sobre la aceptación o no de lo que habíamos resuelto –en aquellas concretas actuaciones- respecto de la Ordenanza Fiscal relativa a la tasa de recogida y tratamiento de residuos urbanos.

Por ello, aun cuando felicitábamos a la Corporación por el tratamiento fiscal adecuado al principio de capacidad contributiva y al Ordenamiento Tributario que se evidenciaría mediante la incorporación de tales medidas a las Ordenanzas Fiscales que nos relacionaba (tasas de determinadas licencias de obras; de apertura de establecimientos, de expedición de documentos; etc.), debimos poner de manifiesto a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento concernido que: *“desearíamos que igual tratamiento se incluyera en la referida Ordenanza Fiscal de la tasa de recogida y tratamiento de residuos, que es aquélla por la que habíamos iniciado las presentes actuaciones.*

Nada se nos informa al respecto de la misma en escrito de respuesta de esa Alcaldía, por tal motivo, considerando que se produce discrepancia técnica respecto al contenido de nuestra Resolución, damos por finalizadas las actuaciones indicándole que el expediente será reseñado en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, haciendo mención de la respuesta recibida desde esa Administración". Procediendo al cierre de actuaciones por nuestra parte, sin más trámite que la presente reseña de la discrepancia surgida.

El Ayuntamiento de Níjar (expediente iniciado de oficio **queja 10/2421**) en respuesta a nuestra Resolución, nos informaba expresamente sobre la aceptación de la Sugerencia formulada –en similares términos- y la previsión de establecimiento de las medidas que propugnábamos.

En consecuencia cerrábamos las actuaciones con el mismo teniendo por aceptada la Resolución.

X. DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

2.5. *Colectivos sociales desprotegidos.*

El Estatuto de Andalucía del 2006, recogía un amplio elenco de derechos a través del Título I de Derechos, Deberes y Políticas Públicas que requieren de un desarrollo normativo que, de haberse producido, podrían haber evitado muchas de las situaciones que en estos momentos encontramos en la sociedad andaluza.

En él se contempla una serie de artículos que fundamentan e incluso desarrollan áreas importantes y actualizadas de lo que podemos denominar políticas de bienestar social, que son en estos momentos garantía para aquellas personas que están sufriendo de una forma descarnada los efectos de la crisis económica, que está llegando a ser social, y que podrían tener cubiertas sus necesidades básicas o, al menos, ver paliados sus efectos, si se hubiera producido un mayor desarrollo de éstas.

La crisis adopta la forma del contexto, del escenario, y por tanto se presenta como el gran condicionante de aquello que esté implicado en el mantenimiento y/o cambio de los pilares del devenir vital de las personas. El tamiz de la crisis filtra hoy muchas de los acontecimientos y situaciones y sus efectos resultan demoledores para muchas familias.

Debido a estas circunstancias, son cada vez más los sectores sociales que acuden a la Institución demandando nuestra intervención y donde resulta clave una actuación organizada, sobre todo cuando vemos como algunas políticas sociales parecen peligrar, así como otras, que tenemos reconocidas, en nuestro marco normativo, parecen quedar de momento invernando en espera de un cambio de la actual coyuntura económica. Nos referimos a la Ley de Inclusión Social; a la necesidad de articular un nuevo Plan de Inclusión Social, ya que el anterior concluyó en el 2006; la necesidad de una nueva Ley de Servicios Sociales que contemple un mayor desarrollo de la ordenación funcional y territorial de los Servicios Sociales y la existencia de cartera de prestaciones y servicios como consecuencia del desarrollo de ésta.

Todas ellas, son medidas necesarias para nivelar las actuales desigualdades sociales existentes, así como para garantizar una cobertura de mínimos y de prestaciones.

Si algo debemos destacar en el año 2010, es que a los sectores que llevan años en esta situación y que se encuentran atrapados en los círculos de la exclusión, se unieron otros que, en principio, debemos definir como sectores normalizados, que a consecuencia de la pérdida del empleo, de la vivienda en muchos casos, o a la desestructuración familiar, en otros, se vieron abocados a situaciones de vulnerabilidad y de exclusión que, una vez dentro, encuentran dificultades para salir.

Si algo se ha puesto de manifiesto en este proceso de incorporación de amplios sectores a la exclusión social, es un mayor debilitamiento del sistema de protección de la ciudadanía debido a que se han limitado el número y cuantía de las ayudas, así como por el incremento y demandas de éstas.

No en todos los casos los municipios han dedicado los recursos necesarios para atender a ésta, lo que ha llevado a muchas familias a situaciones límites de supervivencia que vemos recogidas en muchas quejas.

Parece obvio que la financiación para la atención de los Servicios Sociales ha sido y es insuficiente, y las propias Entidades Locales, que han visto reducidos los costes de financiación en esta materia por el actual Sistema de Atención a la Dependencia, no han derivado éstos, en muchos casos, a atender las situaciones de emergencia social que han surgido a lo largo de este periodo.

Por ello, resulta ahora más que nunca necesario, establecer políticas que vengan a impedir el incremento de las situaciones de exclusión, al mismo tiempo que se refuercen otras que ayuden a la inclusión social y así evitar la cronificación presente en determinados grupos sociales, sin olvidar aquellas que tienen como objetivo prevenir situaciones claves en el actual momento.

En relación al número de quejas presentadas en materia de políticas inclusivas en el año 2010, éste fue 62, a las que habría que añadir los expedientes abiertos y que provenían del año 2009, y sobre las que intervinimos a lo largo del año.

En cuanto a las temáticas abordadas, las hemos agrupado en base a la importancia de las cuestiones tratadas y al número de éstas.

En relación a la crisis económica, ésta ha tenido una importante repercusión en el contenido de las quejas, ya que el impacto en distintas esferas de la vida repercute por igual en las áreas social, familiar y personal. En muchas ocasiones, situaciones de vulnerabilidad tradicionales como son la edad, condición de género, lugar de procedencia o precariedad laboral, se suman a la coyuntura que suponen las dificultades económicas, provocando una mayor brecha social.

Como efecto inmediato de ésta ha sido para muchas familias la pérdida del empleo, el excesivo endeudamiento y con ello la pérdida de la vivienda. Otro aspecto que venimos a destacar, relacionado con el anterior, es la falta de respuestas a la ingente demanda que llega a los Servicios Sociales Comunitarios, así como el hecho de no tener reconocidas las prestaciones como derecho subjetivo y, por último, un grupo en el que incluimos las persona sin hogar y que clasificamos como personas en situación de exclusión severa. Son éstos los que requieren de una mayor atención debido a la existencia de patologías sociales diversas que les han llevado a esta situación y para los que existen escasos dispositivos y recursos, y cuando existen, adquieren un modelo de intervención que se asemeja más a un servicio social especializado, con limitaciones y normas internas difíciles de cumplir y aceptar por los propios usuarios, lo que les lleva de nuevo a lo que parece un destino inexorable y al que nos resistimos a aceptar.

En el primer grupo de quejas, encontramos aquéllas promovidas por familias afectadas por la crisis económicas. En ellas observamos cómo la pérdida del empleo supone la pérdida de la vivienda, debido al impago de las hipotecas y/o la imposibilidad de hacer frente a éstas. Situación que, en algunos casos, perdura cuando la cuantía de la deuda supera el valor de tasación realizada en el momento de recompra, dejando una deuda que para muchos supondrá el empobrecimiento absoluto de sus vidas.

Referido al tema de pérdida de vivienda o la existencia de infravivienda, nos encontramos un elevado número de quejas que abordan situaciones diversas. De ella destacamos la **queja 10/3511**, en la que una señora de una localidad de Sevilla nos refería toda una serie de hechos que desencadenaron un proceso de desahucio de la vivienda que compartía con dos hijas.

En la descripción de los acontecimientos que desencadenaron esta circunstancia, nos hacía un detallado informe de los problemas surgidos con su esposo, cuando éste, a comienzos de 2007, le comenta que el cambio de humor se debe a las deudas contraídas con una entidad bancaria. En ese momento, ella había empezado a trabajar a media jornada y le habían prometido aumentarle a jornada completa, más adelante. Sin embargo, su esposo no aceptaba que tuviera que trabajar y empieza éste a ausentarse por largos periodos de tiempo del hogar, haciéndole entrega de pequeñas cantidades de dinero para el sostenimiento de la familia.

En el mes de Marzo, el marido deja de ingresar dinero y ella debe vivir con los ingresos de su trabajo. Pasado unos meses, consigue mejorar su situación económica al ampliarle la jornada laboral, aunque las deudas, en ese momento, son muchas y los ingresos obtenidos no permiten hacer frente a las mismas.

A mediados de 2009, el marido pierde el empleo y decide volver a casa con el compromiso de cambiar. Pasado un breve periodo de tiempo la situación de la pareja empeora y éste abandona de nuevo el hogar, con lo que queda desasistida económicamente y debiendo hacer frente a todos los gastos y deudas.

El banco le solicita el pago de la deuda o el desahucio de la vivienda. Al no poder hacer frente al pago de la cantidad adeudada (31.894 €.), recibe del juzgado un requerimiento judicial que le conmina en el sentido expuesto, y es en ese momento, cuando se dirige a nosotros.

En estos casos, nos dirigimos a las entidades bancarias ofreciéndoles la posibilidad de mediar entre las personas demandantes y la entidad, comunicándoles siempre a aquellas nuestra falta de competencias con las entidades de este tipo y las empresas privadas al estar excluidas de nuestro ámbito de supervisión. En este caso, como en otros, la entidad no respondió a nuestro ofrecimiento.

No obstante, en los inicios de la crisis económica las entidades respondían a nuestra propuesta y pudimos intervenir directamente en la búsqueda de una solución lo menos lesiva para los intereses de los demandantes.

Situación muy distinta, encontramos en la **queja 10/0963**, en la que se dirigía a nosotros una señora de Córdoba solicitando ayuda para poder obtener una vivienda, aunque advertía que sus ingresos eran los 426 € del subsidio de desempleo, para ella y sus dos hijos. Nos comentaba en su carta que uno de los niños tenía problemas de asma y que dormía en la cama de la madre, siendo ello desaconsejado por los médicos.

Había poseído una vivienda que perdió por impago de la hipoteca, y se había dirigido a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) solicitando una, recibiendo meses después la visita de una trabajadora social para su informe y valoración. Nos dirigimos a EPSA que nos respondió en los siguientes términos:

“Con fecha 16 de junio de 2010, y con efectos del contrato desde el 1 de Julio de 2010, la interesada y el Gerente Provincial, han firmado contrato de arrendamiento de una vivienda perteneciente en esta ciudad.”

Aquí vimos atendida nuestra demanda por parte de la Administración Pública, y solucionado el problema de la reclamante.

El aspecto más duro de la crisis se vio reflejado en la falta de empleo y las consecuencias que conlleva. Es significativa la petición de ayuda enviada por una Sra. desde la población de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), mediante la **queja 10/1188**, en la que se dirigía a nosotros en los siguientes términos:

“Soy una mujer de 52 años que tiene a su marido preso desde hace ya más de cuatro años y una hija de 16 años. Tampoco tengo dinero para ir a ver a mi marido que está en prisión. He solicitado ayuda a la trabajadora social del Ayuntamiento y allí me dicen lo mismo; no tengo para comer y ya no se dónde ir para pedir ayuda, son ustedes mi última esperanza. He llegado hasta el límite y no se como seguir, necesito una ayuda urgente, no tengo ni casa donde vivir ya que actualmente estoy viviendo en casa de un hermano...”

No me da miedo ningún trabajo sólo quiero llevar una vida digna como cualquier ser humano.”

Nos dirigimos con su escrito al Ayuntamiento, que nos respondió en los siguientes términos:

“Es una persona que ha recibido atención en el 2006 desde el programa de Ayuda de Emergencia Social, programa de solidaridad y apoyo psicológico en muchas situaciones, y se le sigue prestando en estos momentos.”

Más adelante se nos decía, *“... esta persona era irregular en su asistencia a las entrevistas programadas, al faltar con bastante frecuencia y abandono de la intervención.”*

En cuanto a las acciones llevadas a cabo, recogimos la siguiente información:

“Los Servicios Sociales Comunitarios han gestionado a la fecha, desde el 2006 las siguientes intervenciones:

Nueve ayudas de Emergencia Social, por distintos conceptos que ascienden a un total de 894€.

Intervención del equipo de Familia de zona norte, con abandono de la misma.

Solicitud del programa de Solidaridad en todos los años.

En el 2007, Ayuda e Emigrantes Andaluces retornados.

Presenta dificultades de afrontar la situación de su esposo así como escasas habilidades para atender las demandas de su hija, lo que conlleva un alto índice de absentismo escolar de ésta, que le ha supuesto el abandono de los estudios.”

Valoramos que la atención desde los Servicios Sociales se había realizado de acuerdo a las competencias municipales, por lo que no vimos irregularidad alguna de acuerdo al actual marco normativo. Sin embargo, debemos destacar que para su demanda de empleo se debe orientar a las oficinas y servicios que lo gestionan al no ser materia de

competencia de los Servicios Sociales como pretendía la demandante, al referir que el Ayuntamiento le diera un trabajo.

Es una práctica bastante habitual en muchos municipios, repartir el empleo eventual disponible entre las personas que tienen dificultades económicas, pero no siempre éste llega a todos y todas. Para su acceso, se establecen criterios que son públicos y previamente pactados con los agentes sociales, y es ésta la razón de que muchas personas acudan a la Institución solicitándonos nuestra mediación para que se le atienda desde el Ayuntamiento.

Otro de los aspectos más duro de la exclusión social es la situación en la que se encuentran las personas sin hogar, ya que se convierten en el último eslabón de la cadena, en cuanto a categoría social. En estos casos, vemos la necesidad de intervenir de forma integrada, abordando diversos ámbitos –asistencial, residencial, relacionales, laborales, sanitarios, educativos...-. No obstante, en la mayoría de los casos, desde los municipios, no se interviene de esta forma, sino que se limitan a cubrir las necesidades básicas (alojamiento, alimentación, aseo, ropa,...), para ayudarles a salir de esta situación. Es el modelo asistencialista el que más está presente intentando cubrir la parte más básica del problema, techo y alimentación, marginando otros aspectos que ayudan a la erradicación del sinhogarismo. Es por tanto, un sector que requiere desde la definición y aplicación de un modelo asistencial que defina las parcelas de intervención y de competencias de las distintas administraciones, así como de la dotación económica necesaria.

Con respecto a las quejas recibidas por las personas usuarias del sistema, encontramos aquellas que tiene que ver con la ausencia de recursos, o la aplicación de normas estrictas para la forma de vida que suelen llevar.

Es significativa la **queja 10/0962**, en la que una persona que vivía en las calles de Sevilla, en unas fechas de frío intenso, solicitó los servicios del Cecop Social a través del 112, para acceder a una de las camas del Albergue Municipal previstas para situaciones graves de emergencia. Realizó ese día varias llamadas solicitando ayuda, sin tener respuesta. Posteriormente recibió una devolución a sus llamadas, en la que se le comunicaba la falta de plazas para ese día.

Nos dirigimos al Ayuntamiento dándole traslado de lo hechos, recibíéndose respuesta en la que se nos venía a decir que era una persona que había sido atendida en muchas ocasiones, tanto en la campaña de frío como en otros momentos.

Informaban de los dispositivos habilitados para esas fechas, aunque lo que más nos llamó la atención es que se nos dijeran que se había establecido sólo una hora para contactar con ellos, de 16,30 a 17,30, debido al elevado número de llamadas solicitando ayuda y a la existencia de un dispositivo de emergencia situado en el Centro de Baja Exigencia Juan Carlos I, al que podría acudir.

Al parecer, la primera llamada de nuestro reclamante se produjo a las 16,28, no siendo atendida por no estar en la franja horaria establecida, ante una posible situación de emergencia. Resulta paradójico que un servicio de atención en situación de emergencia tenga restringido el acceso de llamadas telefónicas. Además, el servicio de referencia que se nos indicaba, tenía plazas limitadas, en número reducido y que diariamente se cubren, sobre todo en situación de emergencia (ola de frío, golpes de calor).

Otro aspecto que hemos detectado en este año, ha sido la disminución del número de fallecimientos y agresiones a personas sin hogar. No obstante abrimos de oficio la **queja 10/2295**, al referir un medio de comunicación el fallecimiento de una persona indigente que, junto a otras, ocupaba un edificio de viviendas abandonadas y sin concluir. Este hecho ocurrió en Sevilla, y se produjo por caída en el hueco previsto para el ascensor. La noticia no recogía si ésta fue fortuita o inducida.

Fueron los propios compañeros de la persona fallecida los que avisaron al 061. La misma noticia recogía información del vecindario que aseguraban que en dicho edificio, en muy malas condiciones, vivían personas indigentes y adictas a las drogas, lo que obligaba a una presencia permanente de la policía y de los servicios de emergencia.

Nos preocupaba en este caso, a parte de las posibles causas del fallecimiento, que fuese una persona que no hubiese recibido atención adecuada de los servicios municipales y que la ocupación del edificio se debiera a la falta de atención desde la Administración.

A nuestra petición de informe al Ayuntamiento, se nos dieron los datos identificativos de la persona, así como se nos decía que no era usuario de los Servicios Sociales, lo que nos llevó a pensar que pudiera tratarse de una persona no habitual de la ciudad.

Por último, hacer mención a las dificultades que a veces supone la apertura de un dispositivo de atención a la población en situación de exclusión y cómo a veces existe un alto rechazo por sectores de vecindario que se niegan a aceptar su presencia en la zona.

Así en la **queja 10/2053**, una asociación de vecinos de un barrio de la localidad de El Puerto de Santa María se negaba a que se ubicara un Centro de Emergencia Social que por decisión municipal tenían previsto abrir en la zona.

La negativa de la asociación se apoyaba en dos argumentos. El primero, iba dirigido a que ya había sido rechazado en otra barriada, así como que consideraban que era éste un barrio conflictivo que llevaría a una mayor presencia de personas que acudirían a la zona, ya bastante castigada, lo que no sólo iba a perjudicar al vecindario sino a las personas usuarias, ya que se encontraban en una zona donde existían todo tipo de problemas (drogas, robos, etc), así como próximo a un centro escolar.

Además, se quejaban de la falta de información municipal previa a la decisión de ubicar el recurso, y que no hubiesen sido consultados. Para ello, la asociación convocó una manifestación con el fin de ser escuchados en su reclamación.

Entendemos la falta de información previa, pero olvidaban que estos dispositivos tienen como finalidad la accesibilidad de las personas a los programas de reducción del daño y los riegos, lo que aconseja su ubicación en zonas próximas a una realidad acorde al perfil de los usuarios.

Estos dispositivos pretenden favorecer comportamientos menos arriesgados para la salud y realizar una atención de proximidad, por lo que su existencia en ningún caso supone un mayor nivel de conflictividad en la zona o de actos que dañen la convivencia.

Escribimos a los reclamantes, recordándoles los derechos dirigidos a proteger a todos los ciudadanos por parte de la Administraciones en nuestro marco normativo. Al respecto, señalábamos que los Ayuntamientos, al igual que el resto de las Administraciones territoriales, no sólo están dotados de potestades de autoorganización de los dispositivos que de ellos dependen, sino que se ven en la obligación legal de crearlos y proveerlos con todos los medios, humanos, materiales y financieros, señalados en la normativa vigente.

Por último, indicamos que no apreciamos actuación administrativa alguna que nos aconsejase llevar a cabo actuaciones ante el Ayuntamiento, por lo que procedimos al cierre de la queja.

Por otro lado, el impacto de la crisis afecto al empleo en el conjunto de la población, está castigando de forma importante y lesiva al colectivo en situación de exclusión y marginación social. Por ello, nos propusimos como objetivo realizar en el mes de diciembre una Jornada dirigida a sensibilizar al conjunto de la sociedad sobre los efectos de las medidas dirigidas a promover éste, así como las consecuencias adversas que suponen la restricción y falta de apoyo al empleo protegido para personas en situación de vulnerabilidad social.

Las experiencias recogidas ponen de manifiesto la enorme rentabilidad de las propuestas dirigidas a estimular el empleo en estos colectivos, ya que han venido a mejorar las condiciones de vida de estos sectores, mientras se observa con temor un claro retroceso de programas y propuestas dirigidas en este sentido.

La Jornada tuvo dos partes bien diferenciadas, una primera más expositiva, con una conferencia marco y una mesa redonda de intervenciones que recogieron las buenas prácticas de empleo protegido, en la que se expusieron experiencias desde los distintos ámbitos sociales, tanto en el sector público, en la iniciativa social, como en el ámbito privado.

La segunda parte de la Jornada, en formato taller, estuvo dirigida a trabajar desde la perspectiva de buscar un cambio de situación, con la intención de obtener una serie de propuestas a modo de conclusiones que sirvieran de referente para nuestro trabajo en defensa de los intereses de los colectivos en exclusión.

Como resultado del taller, se consensuaron los siguientes objetivos:

1. Prevenir la exclusión en el empleo.
2. Fomentar la cultura emprendedora, especialmente entre los colectivos más desfavorecidos.
3. Introducir a las personas como principales protagonistas de sus proceso de inclusión laboral. Escuchar y reivindicar, dando voz a las que no la tienen.
4. Fomentar y divulgar las Empresas de Inserción como herramienta válida de inclusión y de ahorro del gasto público y social.

Para la consecución de estos objetivos, se trabajaron tres ámbitos de propuestas, las surgidas desde la ciudadanía, las de la Administración y, una tercera, desde el ámbito de la empresa.

Para concluir este apartado, venimos a destacar que se debe profundizar en unas políticas activas e inclusivas, ya que los sectores en situación de vulnerabilidad requieren de políticas diferentes para los que son diferentes para así poder obtener resultados equivalentes.