

A close-up photograph of a silver fountain pen nib resting on a document with a grid and pink markings. The pen is positioned diagonally from the top left towards the center. The nib is sharp and metallic, with a small silver ballpoint visible at the tip. The document it rests on has a light blue grid pattern. There are several horizontal lines drawn in pink ink, some of which are slightly wavy. The background is a soft, out-of-focus light blue.

# **Balance del Defensor**



---

## Balance del Defensor

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Introducción</b>                                     | <b>19</b> |
| <b>2. Principales indicadores por materia</b>              | <b>22</b> |
| 2.1 Empleo   | 22        |
| 2.2 Vivienda   | 24        |
| 2.3 Servicios Sociales                                     | 25        |
| 2.4 Salud  | 28        |
| 2.5 Educación  | 29        |
| 2.6 Sostenibilidad   | 29        |
| <b>3. Conclusiones y propuestas</b>                        | <b>30</b> |
| 3.1 Modificación urgente del Programa de Solidaridad       | 31        |
| 3.2 Vivienda   | 32        |
| 3.3 Evaluación de las Políticas Activas de Empleo          | 33        |
| 3.4 Garantía de suministros básicos a personas vulnerables | 33        |

---



# 1. Introducción

Las causas y las consecuencias de la actual crisis económica ha sido la principal reflexión de nuestros Informes Anuales presentados ante el Parlamento de Andalucía desde 2008, y que no ha sido sino darle voz a la reclamación de miles y miles de personas que durante todos estos años han acudido a nosotros pidiendo ayuda.

Y es que durante este período, la crisis se ha presentado como la causa de la pérdida de cientos de miles de puestos de trabajo, de la ejecución de innumerables desahucios, de la supresión de numerosas prestaciones asistenciales y de la desaparición de derechos que fueron ganados a pulso con el esfuerzo y con el tesón de muchas generaciones anteriores.

Para salir de ella, la única receta admitida como válida por la Unión Europea ha sido la sustentada en la austeridad, la contención del gasto, la estabilidad presupuestaria y el control financiero. Hasta tal punto ello ha sido así que en el año 2011 se llevó a cabo la reforma del artículo 135 de la Constitución con el propósito de que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria hiciera posible la recuperación económica y, con ello, el mantenimiento y el desarrollo del Estado Social del que España se dotó en el año 1978.

Pero la concepción de la austeridad como bálsamo de Fierabrás no ha estado exenta de crítica, y es que la misma ha traído consigo la aplicación de políticas de recortes que han afectado a derechos intrínsecamente vinculados al Estado Social. De ello ha sido testigo esta Defensoría y, de ello hemos dado fiel testimonio ante la Cámara andaluza. Así, en la descripción evolutiva de la crisis que se contenía en el Informe Anual que presentamos el año pasado se evidenciaba que **la desesperanza, la desolación y la indignación constituyen el eje transversal que ha marcado la realidad vivida por nuestra sociedad durante este período.**

Esa es la razón por la que año tras año hemos deseado la llegada del fin de la crisis, asumiendo que ello daría paso inmediato a la aplicación de políticas de restablecimiento efectivo del Estado del Bienestar y a la recuperación de los derechos sociales.

**El ejercicio 2015 ha traído consigo la aparición de distintos indicadores que, según algunos analistas, constituyen la confirmación de una senda de recuperación** iniciada a finales del año 2014 y, con ello, la consolidación de un punto de inflexión en nuestra economía y el inicio del fin de la depresión.

Tales opiniones vienen sustentadas, entre otros, por los datos que ofrece la Encuesta de Población Activa correspondiente al cuarto trimestre de 2015, que ponen de manifiesto la existencia de una importante reducción de la tasa de desempleo, la aceleración en el ritmo de creación de empleo y el aumento relativo de éste por encima del PIB.

En el caso particular de Andalucía, la encuesta resulta especialmente halagüeña toda vez que sitúa a nuestra Comunidad como la que ha experimentado un mayor descenso del paro en términos absolutos. En este sentido, con respecto al año 2014, el desempleo se ha visto reducido en 197.400 personas, lo que supone un decremento del 14,15%.



Asimismo, en el apartado de creación de empleo, en el año 2015 se han registrado en nuestra Comunidad 137.500 ocupados más, lo que representa un aumento del 5,13% con respecto al año anterior, situándose el número total de ocupados en 2.819.400 personas.

**No obstante, la puesta en conexión de estas cifras con otras variables que se antojan ineludibles llevan a otros analistas a alcanzar conclusiones bien distintas, lo que exige la asunción de criterios de prudencia a la hora de calificar los datos.**

Así, por ejemplo, la causa del descenso habido en el número de desempleados la sitúan en la caída registrada de la población activa, de modo que solo el 63% de las personas que salen del desempleo lo hace porque encuentra un trabajo.

Este dato se hace muy evidente en el segmento de población comprendido entre los 16 y los 24 años, de tal forma que la bajada que ha experimentado la tasa de paro en estas edades resulta sumamente próxima a la reducción habida en el número activos menores de 25.

También subrayan estas fuentes la importante incidencia que tiene la degradación registrada del mercado de trabajo, lo que se evidencia con el aumento de la contratación temporal y con el descenso de los ocupados a tiempo completo.



De este modo, la tasa de temporalidad se sitúa a finales de 2015 en el 25,66%, casi punto y medio superior a la registrada a finales del ejercicio anterior; llegando la del empleo parcial al 15,7%. Esta cuestión tiene además especial afección sobre la población femenina, lo que constituye un nuevo hándicap para la consecución de los objetivos de igualdad y autonomía de la mujer.

En cualquier caso, y sin menoscabo de estas opiniones divergentes, el principal dato que trasluce la consolidación de la recuperación económica de nuestro país afecta al crecimiento experimentado por nuestra economía.

A este respecto cabe traer a colación los ocho trimestres seguidos en los que la evolución interanual del Producto Interior Bruto ha resultado positiva, hasta situarse el dato anualizado de 2015 en el 3,2%, con un ritmo de crecimiento superior al registrado en países de nuestro entorno y con unas previsiones de crecimiento, realizadas por el Fondo Monetario Internacional, que sitúan a la española como la economía que más va a crecer durante el año 2016, de entre las grandes economías avanzadas.

**Sin embargo, estos datos que resultan esencialmente positivos no se han traducido en una mejora del bienestar de la Sociedad sino en un notorio aumento de la desigualdad social que ha evidenciado la propia OCDE** y muy recientemente Intermon Oxfam en su informe "Una economía al servicio del 1%".

Así, según el citado estudio, España es el país de la OCDE en el que más ha crecido la desigualdad, sólo por detrás de Chipre y superando de largo a Grecia, llevando a la organización a alertar sobre el aumento registrado del número de personas en riesgo de exclusión y de la distancia entre ricos y pobres. A este respecto, sirva el dato de que en el año 2015 el 1% de la población concentra tanta riqueza como el 80% de los más desfavorecidos.

No en vano, nuestro país es el segundo de la Unión Europea en el que más ha aumentado la distancia entre las rentas altas y las bajas, sólo por detrás de Estonia; habiendo decrecido el salario medio español un 22,2% en el período 2007 - 2014.

Además, según los datos de la OCDE, los hogares más desfavorecidos son los que han sufrido una mayor caída de los ingresos durante la crisis, mientras que el salario de los más ricos es, hoy por hoy, 18 veces superior al del 10 % más pobre.

Pero existe una cuestión que se enfatiza en el citado informe y que se nos antoja aún más grave: la ineficacia de las políticas de redistribución de la riqueza y para garantizar la igualdad de oportunidades.

Ejemplo de ello es la política tributaria, con unos niveles impositivos efectivos de los más bajos de toda Europa, y que pivota sobre un diseño desequilibrado en el que el 85% del esfuerzo recae sobre las familias frente a una contribución notoriamente reducida de la fiscalidad sobre el patrimonio, la riqueza o el capital.

Es decir, se recauda poco de quien tiene más, con una escasísima redistribución y con unos niveles de evasión y elusión fiscal de los más elevados de nuestro entorno; aspectos estos en los que igualmente se incide en el informe **“Poverty and inequalities on the rise: just social models hended as the solution!”**, elaborado por Cáritas Europa y en el que se hace un análisis focalizado, entre otros países, sobre España.

Para colmo, y citando de nuevo el informe en cuestión, el comportamiento fiscal de las grandes empresas refleja un escaso compromiso con el Estado y con la Sociedad, hasta el punto que 17 de las 35 compañías del IBEX35 no paga nada por el impuesto de sociedades en España. No en vano, mientras la inversión desde nuestro país hacia la Unión Europea cayó un 15% el año pasado, la inversión hacia paraísos fiscales creció un 2000% en el mismo período.



La consecuencia de todo ello, nos tememos, es una población mayoritaria que va a ser más vulnerable y una parte cada vez mayor de la sociedad será condenada a la exclusión social.

### **La propia Comisión Europea, que ha entronizado hasta la saciedad el principio de estabilidad presupuestaria, alerta ahora sobre el deterioro que presentan los indicadores de pobreza y exclusión social en España.**

Así, señala en un borrador de informe del que se han hecho eco algunos medios de comunicación a comienzos de 2016, que *“La reciente recuperación del mercado laboral no se ha trasladado a una mejora de los índices de pobreza y exclusión social, que continúan creciendo y se sitúan entre los más altos de la UE”. Y alerta de que “Hay más pobreza en todos los niveles, incluida la pobreza severa, por el elevado paro de larga duración y por el rápido crecimiento del trabajo a tiempo parcial, que se sitúa entre los más elevados de la UE”, señalando especialmente a los menores como uno de los colectivos directamente afectados por el deterioro del Estado Social.*

El Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera comienza diciendo que *“La estabilidad presupuestaria, consagrada constitucionalmente, es base para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía española, para garantizar el bienestar de los ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria”.*

Por su parte, la Exposición de Motivos de la reforma operada del artículo 135 de la Constitución señala que *“la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos”.*

Sin embargo, **la realidad descrita** y avalada por la propia Comisión Europea, **dista enormemente de suponer una garantía para el bienestar y la prosperidad de la ciudadanía, al menos de la inmensa mayoría de ésta.**

Esto es precisamente lo que ha apuntado esta Defensoría a lo largo de los últimos años y lo que ha podido evidenciar con la actividad desarrollada durante el ejercicio 2015.

Las medidas adoptadas con el propósito de superar la crisis económica y garantizar la prosperidad lo que han traído consigo ha sido la quiebra del Estado Social, dando paso a una nueva realidad que pivota sobre principios muy alejados de los de igualdad y solidaridad de nuestra Constitución y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Y ello se evidencia en todos los ámbitos a los que ha afectado el ejercicio de la función tuitiva de derechos y libertades de esta Defensoría, aunque con especial incidencia en apartados como el empleo, los servicios sociales, la vivienda, la salud o la educación.

A continuación, relatamos algunas de estas cuestiones, sin menoscabo del tratamiento más exhaustivo que se hace a lo largo del presente Informe Anual.

## 2. Principales indicadores por materia

### 2.1 Empleo

El año 2015 ha estado marcado por la caída registrada del desempleo y por el aumento habido en el número de ocupados.

Así, según se desprende de la Encuesta de Población Activa correspondiente al cuarto trimestre del año, el paro bajó en España en 678.200 personas, un 12,4% por debajo a 2014, logrando de este modo un tercer decremento anual consecutivo y la mayor caída de la serie histórica.

Por su parte, el empleo creció en 525.100 personas, cerca de un 3% más, lo que supone el segundo aumento anual consecutivo y el más elevado desde el comienzo de la crisis. De esta forma, al cierre del ejercicio se registraron 18.094.200 ocupados, su nivel más alto desde el cuarto trimestre de 2011, y 4.779.500 parados, la cifra más baja desde finales de 2010. La tasa de desempleo fue del 20,9% al finalizar el año, un 2,8% menor que 2014 y su nivel más bajo desde el segundo trimestre del año 2011.

En el caso particular de Andalucía el paro ha bajado a lo largo del año 2015 en 197.400 personas, lo que supone un 14,15% menos de desempleados que en 2014 y la mayor bajada en términos absolutos con respecto al resto de Comunidades.

Por consiguiente, el número total de desempleados se sitúa en 1.198.300 parados y la tasa de paro en el 29,3%, cerca de 5 puntos porcentuales menos que a finales de 2014 y 7 por debajo de la tasa de paro registrada en el año 2013.

En lo que a creación de empleo se refiere, la EPA correspondiente al cuarto trimestre de 2015 también ofrece datos positivos para nuestra Comunidad.

Así, durante el año 2015 ha habido 137.500 ocupados más, un 5,13% por encima de 2014, llegando a los 2.819.400 de personas ocupadas. Y es que, no en vano, durante el cuarto trimestre del año Andalucía se ha situado por delante de las demás comunidades autónomas en cifras absolutas de creación de empleo.

Sin embargo, **estos datos que en sí mismos resultan positivos y esperanzadores, llevan aparejado un hondo problema que, a nuestro juicio, merece ser afrontado con el máximo rigor y con la mayor celeridad. Nos referimos a la precarización del mercado laboral y a la escasa calidad de los nuevos puestos de trabajo.**

En este sentido, la mayoría de los nuevos contratos son temporales y su duración es cada vez menor. En efecto, los datos indican que la tasa de temporalidad va en aumento, situándose en el 25,6%, un 1,4% más



que en 2014, de tal forma que mientras el empleo indefinido crece al 1,5%, el temporal lo hace tres veces más deprisa.

Por su parte, los contratos a tiempo parcial aumentan de forma ostensible, al mismo tiempo que la remuneración de los nuevos empleos se ve notablemente reducida. Y, los nuevos empleos se registran mayoritariamente en sectores de la economía en los que se genera menor valor añadido.

Estas circunstancias, unidas al debilitamiento de la negociación colectiva, son las que han llevado a alertar desde diversos sectores sobre la existencia de trabajadoras y trabajadores pobres.

Pues bien, con la finalidad de hacer frente a esta situación, especialmente en materia de desempleo, el Gobierno andaluz ha puesto en marcha entre los años 2014 y 2015 todo un conjunto de medidas.



Las mismas se contienen en el Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa Emple@ Joven y la Iniciativa @mprende+; el Decreto-ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el Programa Emple@30+, así como en el Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo y en la más reciente Ley 2/2015, de 29 de diciembre, ambos de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, conjunto normativo con el que se pretende dar una respuesta al grave problema del desempleo juvenil así como a los desempleados mayores de treinta o más años.

Pese a ello, estas Políticas Activas de Empleo auspiciadas desde la Administración autonómica se siguen viendo enormemente lastradas por los severos y consolidados recortes presupuestarios impuestos desde el Gobierno de la nación, de tal forma que en el ejercicio 2015 el Estado ha destinado tan sólo un 36% de los fondos que destinaba en 2011, y ello a pesar de la inasumible tasa de paro que, pese a la reducción habida del desempleo, se sigue registrando hoy día en Andalucía.

A estas dificultades se une también la demora registrada en las transferencias de fondos y en los pagos comprometidos, que ocasionan evidentes efectos colaterales en la actividad que en este sector prestan las entidades colaboradoras, que se ven abocadas a graves dificultades financieras cuando no al cierre; circunstancias éstas a las que se añade a su vez el hecho de que los fondos estatales afectos a las políticas activas de empleo se abonen en el ejercicio presupuestario siguiente, lo que viene a dificultar aún más la gestión eficaz de tales políticas.

Asimismo, en el ámbito específico de los programas de Formación Profesional para el Empleo se constata la ingente incidencia que está teniendo la concurrencia de la fiscalización operada por la Cámara de Cuentas de Andalucía y por la intervención general de la Junta de Andalucía, de los procesos judiciales por presuntos supuestos de fraude en subvenciones y el doble proceso de reestructuración administrativa llevado a cabo en este ámbito en los últimos 3 años que ha supuesto el traspaso de competencias de la Administración de Empleo a la Administración Educativa para su posterior reversión.

Igualmente destacable en este ámbito resulta la problemática analizada a lo largo del ejercicio atinente a las **Escuelas de Formación para el Empleo**.

En este sentido, a través de numerosos expedientes de queja y de la personación de distintos colectivos afectados se evidenció la práctica paralización de la actividad formativa de los Consorcios Escuela, el deterioro

de los centros como consecuencia de su cierre y la demora padecida por trabajadores y trabajadoras para la percepción de sus sueldos; una problemática derivada de la regulación contenida en las leyes estatales de racionalización y sostenibilidad del sector público y de la Administración local, que impide la participación de las entidades locales en la red formativa autonómica.

En lo atinente al sector público debe significarse la enorme pérdida de **empleo público** habida a lo largo de los últimos años, que se cifra en unos 35.000 empleos públicos en Andalucía, en el periodo 2010-2015, para las tres Administraciones territoriales.

No obstante lo anterior, en el año 2015 se ha apreciado un tímido punto de inflexión a partir de la aprobación de las leyes de Presupuestos del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía para dicho ejercicio, toda vez que las mismas excepcionan la prohibición general de incorporación de nuevo personal al sector público en determinados sectores, autorizando en los mismos una tasa de reposición de hasta el 50 por ciento de las jubilaciones producidas en el ejercicio precedente.

En este sentido, en el ámbito de Administración sanitaria autonómica se ha ofertado un total de 1.875 plazas (de acceso libre y promoción interna); en el ámbito educativo, un total de 1.810 plazas; en el ámbito de la Administración General un total de 540 plazas; y en menor número, las correspondientes a la Administración de Justicia e instrumental.

Esta circunstancia ha tenido su correspondiente traslación a la Encuesta de Población Activa correspondiente al cuarto trimestre del año, a partir de la cual se constata un incremento en la tasa de creación de empleo público que, en términos globales, alcanza el 2,5% anual; un dato esencialmente positivo aunque, a nuestro juicio, insuficiente para garantizar los niveles de calidad que requiere la prestación de los servicios públicos, en clara consonancia con el derecho a la buena administración prevenido en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

## 2.2 Vivienda

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en el artículo 25.1 que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el*



*vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.*

Por su parte, el artículo 47 de nuestra Constitución prevé que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y en consonancia con ello requiere a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación.

Andalucía, a través de su Estatuto de Autonomía, avanzó la regulación para concretar el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos, y lo hizo atribuyéndoles la obligación de desarrollar políticas de promoción pública de vivienda.

Es de este modo como se configura la vivienda en nuestro ordenamiento, no como un simple bien de consumo sujeto a las leyes de mercado, sino como un **derecho de una marcada función social** sobre el que se sustentan los demás derechos constitucionales y estatutarios.

Sin embargo, la magnitud que ha alcanzado el problema de la vivienda permite evidenciar que esta función social que forma parte de la esencia del derecho ha sido obviada durante demasiados años.

Procede pues reivindicar sin ambages la absoluta prevalencia del carácter social por encima de cualquier otra variable susceptible de asiento en libros contables, y es que, como dispone el artículo 128.1 de la Constitución *“Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”*.

Es esta concepción la que debe impulsar de una vez por todas no sólo la adaptación definitiva de la normativa hipotecaria a los sucesivos requerimientos que vienen siendo planteados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuestión ésta que afecta al Estado, sino también las políticas que desde el ámbito público, tanto estatal como autonómico, se llevan a cabo para la defensa, protección y promoción del derecho a la vivienda.

Y es que únicamente, a partir de esa interiorización del principal rasgo identitario del derecho a la vivienda podrá ponerse fin a la cruda realidad que año tras año venimos describiendo en los Informes Anuales que presentamos ante el Parlamento de Andalucía, también en el presente, que aluden a la insuficiencia inversora, a la ineficiencia de iniciativas de promoción, a la prevalencia del régimen de propiedad frente al de alquiler, a las disfunciones en la gestión de las viviendas, a la ineficacia de labores de vigilancia o a la escasa entidad que tienen los parámetros sociales a la hora de acordar las adjudicaciones de viviendas.

Para la consecución de todos estos propósitos, que fueron objeto de un análisis profuso al hilo de las **XXX Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo**, abogamos por la suscripción de un Pacto por la Vivienda que permita sustentar los principios que han de inspirar las políticas que se lleven a cabo sobre la materia.

Y asimismo, demandamos un año más del Gobierno autonómico la aprobación definitiva del nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación, como instrumento ineludible para afrontar las grandes reformas que han de llevarse a cabo y que cada vez resultan menos inaplazables.

## 2.3 Servicios Sociales

La Constitución Española de 1978 compromete expresamente a los poderes públicos en la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas (artículo 9.2), así como en el cumplimiento de objetivos que hagan posible el progreso social y económico (artículo 40.1).

Asimismo, recoge en su articulado determinadas poblaciones diferenciadas, como la juventud (artículo 48), las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica (artículo 49), las personas mayores (artículo 50), la familia, los hijos y las hijas (artículo 39.1,2,4), para conformar el soporte normativo de un concepto amplio de servicios sociales que entronca directamente con la configuración del Estado Social.

Andalucía, a través de su Estatuto de Autonomía, ha podido dotarse de competencias exclusivas en la materia que incluyen la regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública, la regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social y las Instituciones Públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, reinserción y rehabilitación; la protección y tutela de personas con necesidades especiales, voluntariado, protección de menores, promoción y protección de las familias y de la infancia.

Reconoce además un ingente número de derechos íntimamente relacionados con las políticas sociales, como es el caso del derecho a la igualdad de género (artículo 15) a la protección contra la violencia de género (artículo 16), a la protección de la familia (artículo 17) de personas menores (artículo 18), de personas mayores (artículo 19), al acceso de todas las personas –en condiciones de igualdad– a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales (artículo 23.1) y a una renta básica que garantice unas condiciones de vida dignas (artículo 23.2). Derechos todos ellos que, como no puede ser de otra manera, vinculan a los poderes públicos de Andalucía.

Sin embargo, **organizaciones sociales, colectivos ciudadanos y hasta la propia Comisión Europea vienen alertando desde hace años sobre los inasumibles niveles de desigualdad social que se registran en nuestro país** y, algo que es aún peor si cabe, sobre la tendencia alcista que se viene detectando en los mismos.



En este contexto, las políticas redistributivas de la riqueza, de fomento de la igualdad, de creación de empleo, de reactivación económica y de atención social revisten un papel crucial y hasta vital para muchas personas.

Por consiguiente, si los niveles de desigualdad y de desatención de la población más necesitada son los que son, es evidente que hace falta reconsiderar buena parte de las políticas que se vienen ejecutando para hacerlas rolar hacia un modelo dotado de mayor efectividad y consonancia con los principios constitucionales.

Sólo de este modo podrá propiciarse una mayor cohesión social que favorezca la plena integración de colectivos cada vez más numerosos y más necesitados, y sólo así nuestro Informe Anual podrá dejar de hablar de las recurrentes disfunciones que presenta el Sistema de Dependencia, que se suceden año tras año y que pivotan sobre las demoras, la insuficiencia en la dotación de medios, la escasa optimización de recursos y la insuficiente dotación presupuestaria; o de los problemas que una y otra vez se dan en la aplicación del Programa de Solidaridad para la erradicación de la marginación y la desigualdad, que siguen incidiendo en la demora en el reconocimiento y pago de la prestación económica que conlleva.

Sólo así podrán superarse los párrafos que, informe tras informe, dedicamos a relatar quejas sobre denegación de ayudas sociales; sobre retrasos en el abono de subvenciones a entidades del Tercer Sector que se ven imposibilitadas para seguir atendiendo las infinitas necesidades de nuestros iguales; o sobre la inexistencia de techos que den cobijo a personas que se han visto superadas por la cruda realidad que a veces depara la vida.

Miramos con esperanza el nuevo escenario que para muchas familias supone la aprobación de la **Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social** que, a pesar de salvedades en aspectos concretos y del desarrollo reglamentario que haya de articularse, viene a suponer en buena medida la atención por parte del Estado de una de las principales propuestas que se han venido haciendo desde esta Defensoría del Pueblo Andaluz a lo largo de los últimos años.

De igual modo aplaudimos iniciativas de ámbito autonómico como la que representa el **Proyecto de Ley de Servicios Sociales**, que deseamos pueda ver la luz en breve; o la moción aprobada recientemente en el Parlamento de Andalucía instando al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a articular las modificaciones legislativas pertinentes o desarrollos reglamentarios necesarios que aporten soluciones reales y efectivas a la pobreza hídrica, en consonancia por tanto con las demandas que este Defensor ha planteado reiteradamente y que se concretan de forma pormenorizada en el **Informe Especial** que el pasado mes de diciembre presentamos ante la Cámara legislativa.

Esperamos pues que estos hitos se traduzcan en una pronta adaptación de la regulación vigente que sirva de palanca para revertir la situación de desaliento, desesperanza e impotencia a la que se ven sometidas muchas familias de nuestra Comunidad.

Y deseamos también que sirvan de impulso definitivo para hacer efectivas otras demandas que desde hace años se vienen planteando desde esta Defensoría. A este respecto, las que entroncan precisamente con la necesidad de garantizar el acceso de todos y de todas a los suministros mínimos vitales. En particular nos referimos a la configuración de un marco regulatorio en nuestra Comunidad que, superando las limitaciones competenciales que plantea la Constitución, permita garantizar la disposición de dichos suministros básicos y que requiera de las empresas suministradoras la asunción de un protocolo de actuación que evite los cortes a familias que se encuentren en situaciones desfavorecidas.

Esperamos pues que prevalezca la voluntad última de superar la situación de “pobreza energética” que padecen muchos hogares de nuestra Comunidad y que, de este modo, la Cámara legislativa autonómica localice el encuentro necesario para hacer realidad este propósito.

Y junto con ello, la aprobación definitiva de una Ley de Renta Básica, que transitoriamente venga precedida de la urgente modificación del Programa de Solidaridad, para hacer realidad el derecho previsto en el artículo 23 de nuestro Estatuto de Autonomía como cauce fundamental para garantizar las condiciones de vida digna a las que alude el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos cuyo contenido debiera inspirar, entre otras, la política presupuestaria.

Finalmente, no podemos dejar de hacer mención a las 13 víctimas de violencia machista que se contabilizaron en nuestra Comunidad a lo largo del año, y que engrosan la amarga lista de mujeres que han sido asesinadas a manos de sus parejas o exparejas.

Hace ya mucho tiempo que esta lacra debió erradicarse por completo de nuestra Sociedad, sin embargo hoy en día nos encontramos con estudios, como el elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, que señalan cuestiones como que el 33% de los jóvenes españoles de entre 15 y 29 años, es decir, uno de cada tres, considera inevitable o aceptable en algunas circunstancias controlar los horarios de sus parejas, impedir que vean a sus familias o amistades, no permitirles que trabajen o estudien o decirles lo que pueden o no pueden hacer.

El dato es aún más alarmante si se compara con el que arroja otro estudio elaborado el año anterior en relación con personas de todas las edades, y es que los jóvenes se muestran menos críticos que los mayores con este tipo de actitudes machistas en el seno de las parejas.

Ante esto sólo cabe pensar que las cosas no se están haciendo todo lo bien que la extrema gravedad del asunto requiere; que es preciso evaluar en profundidad las políticas que se están siguiendo para detectar carencias y para intensificar aquello que sea positivo; que es ineludible propiciar la interiorización de la igualdad por parte de toda Sociedad; y que la solución definitiva a tamaño problema no se puede demorar por más tiempo.

Como tampoco se pueden demorar las acciones que deben acometerse para solventar otras muchas situaciones de violencia que, intensificadas en buena medida por la situación de crisis, se vienen manifestando en otros muchos ámbitos de nuestra Sociedad.

Ejemplo de ello son los supuestos de violencia filoparental, sobre los que también hemos tenido ocasión de tratar en el presente ejercicio 2015.

A este respecto, y según los datos facilitados por el Consejo General del Poder Judicial, el número de sentencias impuestas a menores de entre 14 y 17 años por ejercer este tipo de violencia ha aumentado en nuestra Comunidad un 60% en sólo 5 años.

En consonancia con ello, la Fiscalía General del Estado apunta igualmente un incremento ostensible del número de denuncias por violencia filioparental, de tal manera que las 2.683 registradas en 2008 han dado paso a 5.377 en el año 2014.

En definitiva, una realidad tan cruda que llega a dificultar incluso la determinación de la envergadura real del problema, y ello por cuanto que este tipo de agresiones constituyen la forma más escondida y estigmatizada de violencia en el seno de una familia.

## 2.4 Salud

La quiebra del Estado Social a la que aludíamos previamente también se ha hecho notar en el ámbito sanitario, fundamentalmente a partir de la aprobación del Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones que ha venido a afectar a los principios de universalidad y gratuidad que se imbrican en la que, hasta entonces, ha sido la configuración de nuestro sistema sanitario.



En este sentido, esta Institución que tiene encomendada la defensa de los derechos y de las libertades de la ciudadanía, no puede sino mostrarse contraria a cualquier iniciativa que suponga limitar el ámbito subjetivo del derecho a la asistencia sanitaria, por más que no afecten a ciudadanos y ciudadanas de nacionalidad española.

A nuestro entender, la universalidad del derecho viene a garantizar que no se produzcan situaciones injustas en un ámbito en el que las mismas podrían tener consecuencias irreparables.

De igual modo, debemos manifestar nuestra discrepancia con la introducción de sistemas de copago, y más aún en una coyuntura en la que la población se encuentra cada vez más empobrecida.

El acceso a los medicamentos no se puede hacer depender de la tenencia de unos determinados niveles de suficiencia económica de los enfermos y enfermas; y si de lo que se trata es de aliviar gastos al sistema, quizá fuera aconsejable tener

en consideración el coste potencial que para el mismo tendría el que una parte relevante de su población no acceda a los tratamientos farmacéuticos que requiere, lo que con gran probabilidad se traduciría en la asunción de mayores costes vinculados a dolencias más graves derivadas de la ausencia de tratamiento; o el incremento probable del gasto en prestaciones de la Seguridad Social; o la presumible bajada de productividad que se produciría con ocasión de la sucesión de situaciones de incapacidad laboral.

Por ello, valoramos positivamente la apuesta normativa que representa el Anteproyecto de Ley de Garantías y Sostenibilidad del Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA), que desde el ámbito autonómico trata de minimizar los efectos que se derivan de la introducción del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en un ámbito como la salud pública.

Por último, demandamos un análisis profundo de la realidad sanitaria con la que conviven los reclusos de nuestras prisiones, en la que ahondamos en el **Informe Especial sobre las Unidades de Custodia Hospitalarias** que ha sido elaborado en el presente ejercicio. A este respecto, hemos constatado severas lagunas en la asistencia sanitaria de estos enfermos derivadas de las deficiencias que presenta el modelo organizativo. Un diseño duplicado en la asistencia sanitaria (Prisiones y SAS) que, por desgracia, termina provocando la ruptura en la atención integral de los enfermos y de las enfermas que deambulan entre dos sistemas sanitarios.

## 2.5 Educación

A nadie escapa la importancia que reviste la Educación como garantía del principio de igualdad y como instrumento esencial para la generación de oportunidades.

Bajo esta premisa, y atendiendo a la coyuntura por la que viene atravesando nuestro país, mimar la educación se convierte en requisito ineludible para la consecución del objetivo que demanda la propia Comisión Europea de reducir los enormes niveles de desigualdad que se registran en nuestra Sociedad.

Sin embargo, la realidad que constata esta Defensoría con ocasión de las quejas que tramita pone de manifiesto lo alejado que estamos de alcanzar tal propósito.

Sirva de ejemplo que los resultados que obtiene nuestro sistema educativo en el informe PISA resultan del todo mejorables, si bien la realidad que enfrentan buena parte de nuestros centros educativos pone de manifiesto que en la actual coyuntura son, por encima de todo, el cauce para garantizar el sustento alimentario de cientos de niños y de niñas. Una realidad ésta que se constata por el incremento habido de quejas sobre comedores escolares, y es que el ingente número de menores que se encuentra en situación de riesgo de exclusión social y la insuficiencia de plazas en estos comedores ha provocado que muchas familias que no han podido acceder a las mismas hayan presentado las correspondientes reclamaciones.

De igual modo los recurrentes problemas con los que se encuentran los menores con necesidades educativas especiales, para los que la Administración autonómica, año tras año, no dispone de los recursos materiales y humanos que precisan.

No se compadecen por tanto los incrementos sostenidos en el PIB de los que hablan los cuadros evolutivos de nuestra economía con la realidad que a diario se vive en nuestras escuelas. No se puede hablar de recuperación si ésta deja en el olvido a nuestras generaciones futuras. No se puede hablar de mantenimiento del Estado Social cuando los centros educativos se convierten en el único cauce posible para asegurarle una comida caliente a nuestros hijos y a nuestras nietas.

## 2.6 Sostenibilidad

Con respecto a esta materia, uno de los objetivos prioritarios de mi mandato ha sido impulsar medidas dirigidas a garantizar un desarrollo económico sostenible de nuestra Comunidad Autónoma.

Nuestra propuesta la expresamos en el **Informe Especial** al Parlamento de Andalucía que presentamos este año en la **Comisión** de Fomento y Vivienda sobre la Seguridad, Accesibilidad y Calidad Ambiental en los Espacios Urbanos Peatonales de las Ciudades Andaluzas y en la **Jornada** organizada por esta Institución sobre Ciudades Inteligentes, Ciudades Sostenibles.

Se trata de poner en marcha unas líneas de actuación que, en suma, lo que suponen es un cambio en el modelo productivo, apostando por la economía circular, una protección a ultranza del suelo no urbanizable por su valor ecológico y una nueva manera de entender la movilidad en nuestras ciudades para hacer frente a la emisión de gases de efecto invernadero, que de manera tan significativa están incidiendo en el cambio climático, la lucha contra la contaminación atmosférica y su incidencia en el derecho a la protección de la salud y la disminución de la contaminación acústica.

La Cumbre de París ha puesto de manifiesto la gravedad del problema, la urgencia en alcanzar unos objetivos mínimos y la necesidad de actuar desde distintos frentes.

Señorías, lo que dije en aquella intervención y lo repito ahora, parafraseando al Secretario General de las Naciones Unidas, hay que actuar ya pues "no hay plan B porque no tenemos un planeta B". Andalucía puede y debe estar a la vanguardia de la lucha contra el cambio climático; esperamos, y deseamos, que en este ejercicio se adopten medidas que supongan un punto de inflexión en el camino, sin retorno, de mantener la temperatura media mundial muy por debajo de 2º C respecto de los niveles preindustriales.

El incumplimiento del objetivo de la Directiva Marco del Agua, que exigía que a la fecha límite de finales de 2015 se garantizara el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas de la Comunidad, lo que, a su vez, es un requisito previo para, algún día, conseguir el "vertido cero", unido a la polémica que se viene suscitando en torno a las inversiones de las infraestructuras necesarias para todo ello, creemos, exige un debate amplio y soluciones de consenso que, desde la transparencia, permitan afrontar el "cómo" y el "cuándo" se van a ejecutar aquéllas.

Pensamos que nos encontramos ante una cuestión que sería conveniente que se tratara, de forma monográfica, en el Parlamento de Andalucía con el fin de valorar la situación real, los compromisos, el funcionamiento del canon de mejora y, de acuerdo con todo ello, diseñar una hoja de ruta que permita dotar de la necesaria eficacia, eficiencia y transparencia a las actuaciones necesarias para alcanzar ese objetivo irrenunciable de garantizar la calidad de todas las masas de agua como objetivo previo a conseguir, también, el vertido cero. El derecho constitucional y estatutario a un medio ambiente adecuado exige un posicionamiento claro a la hora de abordar este grave problema.

### 3. Conclusiones y propuestas

Tal y como hemos señalado en otros **Informes Anuales** presentados ante el Parlamento de Andalucía, lo que se contiene en este análisis tiene como sustento la realidad descrita en las miles y miles de quejas que nos ha confiado la ciudadanía; expedientes que relatan lo que no funciona, las deficiencias del sistema e incluso las situaciones injustas que a veces pueden derivarse del cumplimiento riguroso de una norma.

Una realidad pues, parcial, pero que sin duda permite visualizar la encrucijada en la que nos encontramos, donde lo que está en juego es la propia continuidad de buena parte del Estado Social.

Es por ello por lo que cobran especial importancia las propuestas que se vienen realizando por esta Defensoría en aras de garantizar los derechos de la ciudadanía en general, y muy especialmente, de aquellos colectivos sociales que se están viendo más afectados por la crisis.

En este sentido, no podemos concluir este Balance sin traer a colación aquellas propuestas que estimamos más necesarias y urgentes; algunas de ellas lanzadas en ejercicios precedentes sin que, hasta la fecha, hayan sido atendidas.



### 3.1 Modificación urgente del Programa de Solidaridad

En el contexto en el que nos encontramos, que hemos querido describir someramente en este apartado, el Programa de Solidaridad constituye para muchas familias de Andalucía la última esperanza para contar con unos ingresos mínimos de subsistencia.

Sin embargo, la insuficiencia de la dotación presupuestaria existente para el mismo y las disfunciones que reiteradamente se producen en su gestión reducen ostensiblemente su eficacia avocando a la exclusión social a colectivos muy necesitados.

Por tal motivo, proponemos que con la máxima celeridad se acuerde la ampliación del crédito presupuestario destinado al Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) hasta la cuantía necesaria para absorber la demanda existente y cumplir lo recogido en el Decreto-Ley 7/2013 en cuanto al plazo de resolución de este procedimiento, cifrado en dos meses, adoptando si fuera preciso medidas presupuestarias de carácter extraordinario.

Asimismo interesamos que hasta tanto se apruebe y entre en vigor una Ley Andaluza de Renta Básica que desarrolle lo dispuesto en el artículo 23 de nuestro Estatuto de Autonomía, se modifique urgentemente el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad, de tal manera que dicha modificación tenga en consideración las siguientes cuestiones:

**a)** La modificación del artículo 2.b) del mencionado Decreto 2/1999, en cuanto a los beneficiarios del programa, considerando como tales a todas las personas solicitantes que constituyendo unidades familiares independientes se encuentren empadronadas y residan en un mismo domicilio junto con otras, siempre que se acredite la independencia de cada una de ellas.

**b)** La supresión del artículo 12 del Decreto 2/1999 y que se tome en consideración como fecha de referencia para la concesión del IMS, la de solicitud presentada por la persona demandante del Programa dentro del período legal de resolución. Ello no ocasionaría perjuicio alguno si el procedimiento se tramitara en el plazo de dos meses previsto en el Decreto Ley 7/2013.

**c)** Se estudie y regule la participación de los Servicios Sociales Comunitarios como órganos colaboradores en la fase inicial de Procedimiento, vía Convenio, vía regulación normativa.

**d)** Se estudie la posibilidad de eximir del cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social de las personas beneficiarias del programa.



- e)** Se estudie y determine si efectivamente el IMS es una subvención o un ingreso o prestación económica de otra naturaleza, adecuando en su caso el procedimiento de gestión económica a lo que al respecto se decida.
- f)** Que la Tesorería pague el salario como si de una nómina se tratase y no fuera todo el dinero a la Cuenta de Funcionamiento de la Delegación Territorial, aunque previamente habría de darse un paso intermedio y es que se preparara el Programa Syrus para su conexión informática con las bases de datos de la Seguridad Social, Empleo Estatal, el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) y los Ayuntamientos (Empadronamiento) a efectos de comprobar las condiciones exigidas por la norma.
- g)** Tramitación contable independiente y técnica de muestreo como medida de fiscalización que se considera necesaria, previa la validez de la información telemática que conste en el Sistema.

## 3.2 Vivienda

En el apartado de vivienda reiteramos la necesidad de superar la cultura basada en la propiedad, permitiendo así que se abran paso nuevas políticas públicas orientadas al alquiler, a la rehabilitación y a la regeneración y renovación urbanas, que respondan a las necesidades reales que presenta la población de cada lugar.

Asimismo demandamos el impulso de iniciativas legislativas que vayan orientadas a garantizar la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, incluidas las de índole presupuestaria habida cuenta la dotación insuficiente con la que se cuenta en la actualidad.

Junto a ello, abogamos por las siguientes medidas que se nos antojan especialmente relevantes:

*Que de forma inmediata las viviendas que gozan de algún tipo de protección y que se encuentran vacías o desocupadas, se destinen al fin por el que fueron construidas.*

*Entendemos que ha llegado el momento de apostar por un gran parque de viviendas protegidas en régimen de alquiler, con un mayor control de su uso y ocupación, y engrosado en buena medida por inmuebles existentes convenientemente rehabilitados y, cómo no, por una parte sustancial del enorme parque de viviendas vacías tituladas por entidades financieras, dándoles salida en un plazo determinado y de manera eficiente. Y, en su caso, sancionar, si no se destinan a la función social que justificó su construcción.*

*No puede darse la paradoja de que existan viviendas construidas con ayuda pública que se encuentran vacías y sin ocupar mientras que muchas familias no pueden pagar la hipoteca o el alquiler e incluso son desahuciadas por estas causas.*

*Que se reserve un porcentaje de estas viviendas a los colectivos más vulnerables y a personas con especial necesidad de un techo digno.*

*Que se agilicen los sistemas de adjudicación de viviendas, donde consideramos más justo que se realice por un sistema de baremación basado en criterios sociales y no por sorteo.*

*Que se adopten medidas para superar las disfunciones detectadas en la gestión de las ayudas a la vivienda, de tal forma que se eviten los retrasos en la resolución de las convocadas y en el pago de las ya reconocidas.*

### 3.3 Evaluación de las Políticas Activas de Empleo

Con respecto al empleo, resulta indubitado el fuerte impacto que sobre el mercado de trabajo han tenido tanto la crisis económica como las reformas laborales habidas en los últimos años.

En este contexto, las políticas activas de empleo acaparan un papel altamente relevante habida cuenta su consideración de instrumento para mejorar las posibilidades de acceso al empleo de las personas desempleadas y adaptar la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores y de las trabajadoras.

No obstante, el paro estructural que registra Andalucía y el deber de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y de eficiencia en la utilización de los recursos públicos, hacen imprescindible el sometimiento de las políticas activas de empleo llevadas a cabo en nuestra Comunidad a un profundo proceso de evaluación que permita determinar la efectividad de los programas desarrollados y su grado de eficiencia.

Entendemos que de este modo podrán operarse sobre las mismas cuantas revisiones resulten precisas en aras de superar definitivamente las elevadas cifras de desempleo que se registran en nuestra Comunidad que, sin duda, inciden de forma decisiva en la generación de los altos índices de desigualdad de los que nos alerta incluso la Comisión Europea.

### 3.4 Garantía de suministros básicos a personas vulnerables

Como hemos señalado en ocasiones previas, disponer de suministros básicos en materia de agua potable, gas y electricidad, constituye hoy en día parte inalienable del derecho de toda persona a una vivienda digna y adecuada y condición necesaria para el debido respeto a la dignidad humana.

No obstante, la situación en la que se hayan muchas familias reviste tal nivel de criticidad que no son pocas las ocasiones en las que los ingresos que se perciben ni siquiera resultan suficientes para atender el pago de estos suministros mínimos vitales.

A este respecto, tal y como indicamos en el **Informe Anual correspondiente al año 2014**, estimamos loables iniciativas como el Programa extraordinario para suministros mínimos vitales aprobado por la Junta de Andalucía, si bien detectamos que no existen suficientes criterios de actuación homogénea que hagan posible una actuación rápida y eficaz ante los riesgos de corte de suministro por impago. Así, Ello por cuanto que no se han instado los cauces de coordinación previstos en el propio Programa y porque, en definitiva, las posibilidades de atención a la demanda de la población dependen de cada municipio, sin que exista una solución transversal para toda las familias necesitadas.



Por consiguiente, no podemos sino seguir apostando por la superación de una visión centrada en las ayudas para alcanzar la meta del reconocimiento de derechos subjetivos, y de este modo instamos al Parlamento

de Andalucía y al Gobierno autonómico a trabajar en nuevas propuestas que incluyan soluciones efectivas que impidan el corte de suministros básicos por imposibilidad de pago de los mismos. Dichas soluciones entendemos que necesariamente han de pasar por el reconocimiento a la ciudadanía de un derecho que le garantice el acceso a unos suministros mínimos.

Partiendo de esta premisa, entendemos que con respecto al suministro de agua potable existe un amplio margen de actuación habida cuenta las competencias que sobre la materia tienen la Administración local y la autonómica.

En este sentido, con ocasión de la presentación del **Informe Especial "Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos"**, hemos solicitado la modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, para incluir en la misma un reconocimiento explícito del derecho humano al agua que incluya el derecho de la población andaluza a no verse privada del suministro de agua por razones económicas y a recibir de forma gratuita un suministro mínimo vital cuando su situación económica así lo requiera.

Del mismo modo hemos pedido al Gobierno andaluz que en la norma reglamentaria que regule el ciclo integral del agua se incluya expresamente la prohibición de cortar el suministro a aquellas personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica por no poder hacer frente al pago del suministro; y que se reconozca el derecho de las personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica a recibir un suministro mínimo vital de 3 m<sup>3</sup> por persona y mes de forma gratuita.

Demandamos una norma legal que imponga a las Administraciones públicas el deber de garantizar el acceso a dichos suministros básicos y a las empresas suministradoras un protocolo de actuación que evite los cortes.

En definitiva, consideramos necesario seguir buscando alternativas que hagan posible una respuesta adecuada a la situación de pobreza energética e hídrica y que la respuesta no llegue tarde, cuando el corte de suministro ya se ha producido.

En este sentido hemos lanzado una propuesta a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y a Endesa para la puesta en marcha de medidas destinadas a luchar contra la pobreza energética en todo el territorio andaluz (queja 15/3016), para organizar e impulsar una reunión de trabajo cuyo fin sería la elaboración de un protocolo de actuación, que recoja las bases de actuación tales como la definición de quién debe considerarse en situación de pobreza energética, procedimiento a seguir para evitar el corte de suministro por impago o forma de financiación.

Al protocolo se anexaría un convenio marco en el que se definirían las responsabilidades que asume cada parte en relación con la aplicación del protocolo.