

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INFORME AL PARLAMENTO 2013

CRISIS ECONÓMICA

INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2013

Este texto es una recopilación de las cuestiones relativas a la materia Crisis Económica que se desarrollan a lo largo del Informe Anual al Parlamento de 2013. El contenido íntegro de dicho Informe se puede consultar y descargar en nuestra [página Web](#).

Andalucía 2014

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
I.1. INTRODUCCIÓN	7
I.2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN BASE A LAS QUEJAS RECIBIDAS	9
I.2.a. Empleo	9
I.2.b. Vivienda	14
I.2.c. Inclusión social	28
I.2.d. Salud	35
I.2.e. Dependencia	41
I.2.f. Inmigración	46
I.2.g. Prisiones	48
I.2.h. Justicia	51
I.2.i. Educación	54
I.2.j. Menores	56
I.2.k. Discapacidad	58
I.2.l. Empleo público	60
I.2.m. Tributos	64
I.2.n. Consumo	67
I.2.o. Sostenibilidad	70
I.2.p. Universidades	72
I.2.q. Igualdad	80
I.2.r. Oficina de información	85
I.3. LAS ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ EN RELACIÓN A LA CRISIS ECONÓMICA	86
I.3.a. En relación con el derecho a la vivienda	87
I.3.b. En relación con los derechos de las personas en situación o en riesgo de exclusión social	101
I.3.c. En relación con el derecho a la salud	104
I.3.d. En relación con el derecho a la educación	108
I.3.e. En relación con los derechos de las personas menores	109
I.3.f. En relación con los derechos de las personas consumidoras	111
I.3.g. En relación con las personas dependientes	115
I.4. CONCLUSIONES, PROPUESTAS Y COMPROMISOS	123
I.4.a. Introducción	123
I.4.b. Propuestas	125
I.4.b.A. Ley de segunda oportunidad	125
I.4.b.B. Renta mínima de inserción	127
I.4.b.C. Garantía de suministros esenciales a familias vulnerables	130
I.4.b.D. Medidas en garantía del derecho a la vivienda	133
TEMAS TRATADOS EN OTRAS MATERIAS	139
SECCIÓN PRIMERA: LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LAS PERSONAS.	140
<i>Los derechos de los empleados públicos en el actual contexto de crisis económica y contención del gasto público.</i>	140
<i>Extensión del servicio de comedor escolar para el alumnado en situación de especial vulnerabilidad.</i>	145
<i>El derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso judicial con garantías.</i>	152
<i>El derecho a la vivienda.</i>	154
<i>El derecho a la prestación de unos servicios de interés general de calidad.</i>	165

<i>El derecho a la protección de la salud</i>	170
I. EMPLEO PÚBLICO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	177
2. 6. <i>Trabajo</i>	177
2.6.1. Políticas Activas de Empleo.....	180
2.6.2. Mediación en conflictos laborales.....	191
2.6.3. Las ayudas sociolaborales a los trabajadores de empresas en crisis.....	196
IV. EDUCACIÓN.....	200
2.1.3. Edificios Escolares.....	200
2.1.3.1. Instalaciones y construcciones de nuevos centros.	201
2.1.3.2. Conservación y equipamiento.....	204
VI. JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR	213
2.2. <i>Abogacía y Asistencia Jurídica Gratuita</i>	213
2.2.1. Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.	213
2.2.3. Retrasos en los pagos del Turno de Oficio.....	215
VII. VIVIENDA.....	218
2.1. <i>Necesidad de Vivienda</i>	218
2.5. <i>Procedimientos de ejecución hipotecaria</i>	231
2.5.1. Mediaciones con entidades financieras.	232
2.5.2. Ejecuciones hipotecarias.	235
2.5.3. Embargos de vivienda por deudas con la Seguridad Social.	239
2.6. <i>Otras cuestiones en materia de vivienda</i>	242
2.6.1. Bajada del precio del alquiler de las viviendas de promoción pública.....	242
2.6.3. Impago de las rentas de alquiler por parte de los arrendatarios de viviendas de promoción pública.....	244
VIII.- CONSUMO.....	248
2.1.4. Servicios financieros.....	248
2.1.4.1. Cláusulas abusivas.....	250
2.1.4.2. Mediaciones con entidades financieras.	257
2.1.4.3. Índices de Referencia de Préstamos Hipotecarios (IRPH).	259
2.1.4.4. Productos financieros complejos.....	262
X. DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES	264
2.2.1. Discapacidad en tiempos de crisis.....	264
2.3. <i>Servicios sociales</i>	266
2.4. <i>Programa de solidaridad</i>	274
XI. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA	287
2.1.2. La dación en pago, una opción ante el desahucio no exenta de consecuencias tributarias.	287
OFICINA DE INFORMACIÓN	296
3. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS CONSULTAS.....	296

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.

I.1. Introducción

Con el presente son ya seis los años que esta Institución se ve en la tesitura de tener que dedicar un Capítulo de su dación de cuentas al Parlamento de Andalucía a tratar de glosar cuáles han sido las principales manifestaciones de la crisis económica en nuestra sociedad durante el año transcurrido, cómo se han traducido dichas consecuencias a través de las quejas recibidas y cuáles han sido las principales actuaciones del Defensor en relación con estas problemáticas.

Se trata, ciertamente, de una recurrencia que bien desearíamos abandonar cuanto antes y volver a la tradicional dación de cuentas por Áreas temáticas. Lamentablemente, la realidad se impone a nuestros deseos y no podemos por menos que constatar que la premisa que posibilitaría la definitiva eliminación de este Capítulo, la finalización de la crisis económica, no se ha producido durante 2013.

Pese a todo, abordamos la exposición del año 2013 con una mayor dosis de esperanza que en años precedentes, no tanto por lo ocurrido durante dicho año, que pocos motivos dio para la alegría, cuanto por lo que parece vaticinarse para el año que entra.

En efecto, 2013 ha sido un año que en relación a la evolución de la crisis económica y su incidencia en la sociedad andaluza no puede calificarse de otro modo que no sea aplicándole el término de “nefasto”. Y sin embargo, abandonamos el año inmersos en una cierta ola de euforia, llevados de los continuos anuncios que proclaman el “inminente fin de la crisis”, el “cambio de ciclo” o el “principio del fin de la recesión”.

Y no se trata sólo de anuncios o proclamas, es evidente que existen datos que muestran una mejora de los indicadores económicos y apuntan a una evolución positiva de nuestra economía a medio plazo. Negar esta realidad, además de un absurdo ejercicio de masoquismo, demostraría una interesada ceguera.

Y sin embargo, cuando alzamos la vista de las proclamas eufóricas y los anuncios venturosos y bajamos al andén de las realidades cotidianas, nuestra alegría se torna decepción y nuestra esperanza desilusión. Porque por mas brotes verdes que se atisben en el horizonte y por mas venturas que anticipen los datos macroeconómicos, la realidad cotidiana de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía sigue marcada por la penuria, el desempleo, la falta de medios, las dificultades para llegar a fin de mes, el drama mensual del pago de la hipoteca....

No cuestionamos la certeza de los datos que apoyan a quienes vaticinan una inminente salida de la crisis económica y una vuelta a la senda del crecimiento, pero no son menos ciertos los datos que dibujan con tintes de drama el panorama de la realidad económica y social de Andalucía y de España durante 2013.

En efecto, si comenzamos examinando los datos referidos al desempleo, comprobaremos que en 2013 se ha alcanzado en España la escalofriante cifra de 5.896.300 personas en situación de desempleo, lo que supone una tasa de paro del 26,03% de la población activa, ligeramente superior a la de 2012 que fue del 26,02% lo que avala la

percepción de que se ha detenido la evolución negativa en estos parámetros que venía produciéndose en los últimos años.

Sí merece destacarse el hecho de que la distribución por géneros del desempleo muestra una leve mejoría en el caso de los hombres –pasa del 25,58% al 25,31%-, mientras se incrementa en el caso de las mujeres –del 26,55% al 26,87%-.

Las cifras del desempleo, que podemos calificar de pésimas a nivel del Estado, alcanzan magnitudes de pandemia en nuestra Comunidad Autónoma: 1.446.600 personas en paro, un 36,32% de la población activa andaluza. No obstante, también en Andalucía se aprecia una ralentización en el ritmo de destrucción de empleo respecto de años precedentes, ya que la tasa de paro era del 35,86% en 2012. En todo caso, unas cifras que desvelan una situación dramática para muchas personas y familias e inasumible para cualquier sociedad.

Nos parece importante reseñar que en Andalucía las diferencias de género en materia de desempleo son más significativas que a nivel estatal, ya que del total de personas en paro en la Comunidad Autónoma, un 34,26% son hombres y un 38,82% mujeres, lo que demuestra la especial incidencia que la crisis económica está teniendo sobre las mujeres que se revelan, una vez más, como un colectivo especialmente vulnerable.

Tampoco podemos olvidar a otro colectivo especialmente castigado por la crisis del empleo como es el de las personas menores de 25 años, cuya tasa de paro ha escalado hasta el 55,06 a nivel nacional, llegando en Andalucía nada menos que hasta el 63,93% de la población en esta franja de edad. Respecto de este colectivo, el proceso de destrucción de empleo parece no haber experimentado una ralentización significativa ya que en 2012 la tasa de desempleo juvenil en Andalucía era del 59,43%, lo que supone un incremento en 2013 de un 4,50%.

Con estas cifras de paro a nadie puede extrañarle que el número de jóvenes andaluces que emigran de su tierra a otras Comunidades o a otros países en busca de oportunidades no pare de crecer. Un proceso, el de la emigración juvenil, tan comprensible por la falta de expectativas, como trágico para las perspectivas de futuro de nuestra sociedad.

Tampoco podemos dejar de mencionar un dato significativo, cual es el del número de hogares en que todos sus miembros están en situación de desempleo, que al término de 2013 era de 1.832.300 hogares. Una cifra que, aunque mejora en 1.400 hogares la de 2012, no deja de ser el exponente numérico de una ingente cantidad de dramas personales y familiares y el indicador más fiable del elevado número de personas y familias en riesgo evidente de exclusión.

Existen otros datos que revelan en toda su magnitud la cruda realidad de la crisis y obligan a poner en cuestión las euforias desatadas por las mejoras en los datos macroeconómicos. Así, según los datos que ofrece la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A) en su informe de situación 2013, el 40,6% de la población andaluza vive ya en situación de pobreza, un 50,1% no pueden hacer frente a gastos imprevistos y un 12% de las familias tienen serios problemas para costear los gastos de recursos básicos como la alimentación, la ropa, el agua o la luz.

Los datos expuestos son trasunto de una realidad muy dura que afecta de modo muy directo a la vida cotidiana de muchas personas y familias, que buscan, a veces con desesperación, cualquier ayuda que les permita salir de la situación en que se encuentran. Y en esa búsqueda de ayuda son muchas las personas que acaban recalando en esta Institución y depositando en ella, en forma de queja, sus cuitas y anhelos.

Unas quejas que constituyen un auténtico compendio de situaciones y dramas que desvelan la amplitud de la crisis, la extensión de sus efectos a todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos y su perjudicial incidencia sobre los derechos sociales que han venido configurando nuestro estado del bienestar.

En efecto, el relato de las quejas que acometemos a continuación pone de manifiesto hasta que punto la crisis económica ha cambiado el panorama social, económico y jurídico de nuestra sociedad, poniendo en cuestión aspectos y principios que hasta no hace mucho eran considerados pilares indiscutibles de nuestro estado social.

De las muchas quejas recibidas en 2013, que desvelan situaciones que guardan relación con la crisis económica hemos realizado una selección de aquellas que consideramos que describen mejor la realidad vivida durante el año que acaba y la incidencia que la crisis ha tenido sobre los derechos sociales.

La selección de asuntos efectuada, una vez ordenada por ámbitos materiales, nos permite ofrecer una perspectiva, creemos que bastante fidedigna, de cuáles han sido las principales consecuencias de la crisis económica a la luz de las quejas recibidas y tramitadas por esta Institución durante 2013.

Obviamente no agotamos con este Capítulo el relato de las quejas relacionadas con la crisis económica, sino que el mismo continúa y se amplía en las diferentes áreas temáticas que conforman la Sección II de este Informe.

1.2. Análisis de la situación en base a las quejas recibidas

1.2.a. Empleo.

El desempleo, no sólo es la consecuencia más inmediata y directa de la crisis económica, sino que es, además, el elemento sobre el que pivotan muchos de los efectos perjudiciales que la recesión económica ha traído para las familias y la sociedad andaluza.

Así, la pérdida de ingresos derivada de la pérdida del empleo está en la base de muchos dramas sociales asociados a la crisis, tales como los desahucios, la incapacidad de pagar suministros básicos, el crecimiento de la pobreza o el aumento de los índices de exclusión. Pero también en el desempleo de larga duración podemos encontrar la raíz de otros problemas que cada vez inciden más sobre la sociedad, como es el caso del aumento del alcoholismo y la drogadicción, los problemas mentales, con especial prevalencia de las depresiones o incluso el incremento de las tasas de suicidios.

En efecto, si bien la dimensión económica es lo más relevante en la situación de desempleo, no cabe desdeñar las consecuencias psicológicas de la misma. Sin duda, el trabajo es el principal vehículo relacional de la persona con la sociedad, posibilitando así un sentimiento de participación y utilidad, y su privación, o su ejercicio en condiciones

precarias, suponen una serie de alteraciones en el funcionamiento cognitivo y emocional de la persona afectada.

La falta de empleo es fuente, no sólo de problemas económicos, sino también de tensiones, contradicciones y conflictos que se reflejan en un profundo malestar psicológico en quien lo padece.

El trabajo no es sólo un medio de supervivencia, también es un factor de desarrollo de la persona en sus distintas facetas: social, cultural y personal. Es un elemento que incide en el estado de salud, de bienestar (malestar) físico, psicológico y social, y cuya carencia tiene indudables repercusiones tanto en la persona que lo padece como en el entorno familiar y social.

Las quejas que se dirigen a esta Institución denotan este estado al traducir insatisfacción y pesimismo vital, incertidumbre, depresión, inseguridad, vulnerabilidad, frustración, sentimientos de ineficacia e injusticia, pérdida de autonomía, de estatus y prestigio o de reconocimiento social, pérdida de interés por las relaciones sociales, etc., aspectos, todos ellos, que se acrecientan con otras circunstancias como pueden ser la edad madura o la existencia de responsabilidades familiares. Incluso en jóvenes se percibe idéntica desesperanza, pues a pesar de estar, en muchas ocasiones, en posesión de una elevada cualificación, la desesperanza también se apodera de este colectivo, que en muchos casos se ve abocado a buscar una salida laboral fuera de nuestras fronteras, en ocasiones con desempeños ajenos y minusvalorados a su preparación, cuando no en un melancólico retorno.

Si a ello añadimos que buena parte del colectivo de parados reside en hogares en que ninguno de sus miembros trabaja, y en otros casos, las rentas – de trabajo o de prestaciones o subsidios de desempleo- de alguno de sus miembros resultan insuficientes, el drama se acrecienta.

Y es que las cifras que exponíamos en la introducción de este Capítulo y que desvelan la tragedia del desempleo, no sólo nos han llevado a superar registros históricos en nuestro país, sino que nos sitúan en posiciones de liderazgo dentro de los ranking europeos, desatando todas las alarmas de los organismos comunitarios que contemplan con gran preocupación la situación española. Y no es para menos, ya que España aporta un tercio de todos los parados de la zona euro.

Frente a este estado de situación, no son pocos los programas (y sus correspondiente siglas) que por el Gobierno andaluz se ponen en marcha un ejercicio tras otro: Plan Memta, Plan Proteja, Plan OLA, Plan PLEMCA, Plan Motiva, Orienta, ..., todas ellas, herramientas articuladas por la Junta de Andalucía desde las primeras evidencias de la crisis económica para hacer frente a la grave situación de desempleo y exclusión social en la comunidad andaluza. En este periodo (2008-2013) se ha pasado de un 17,8% de tasa de paro en 2008, a un 36%, con el que parece enquistarse el 2013, con más de un millón de parados registrados en Andalucía.

En este contexto, los sucesivos acuerdos de concertación entre sindicatos y patronal y la Administración autonómica no parece que logren invertir el proceso, como tampoco el enquistamiento de los datos económicos y de empleo, por más que de un tiempo a esta parte se barrunte por algunos un tímido cambio del estado de situación.

Al primer plan, el Memta de 2008 (Medidas Extraordinarias para la Mejora de la Empleabilidad de las Personas Demandantes de Empleo), por el que se promueven acciones de orientación profesional de personas desempleadas (que no perciban prestación/subsidio de desempleo ni rentas superiores al IPREM mensual) que participe en estas medidas (actuaciones de orientación de carácter preferentemente grupal) percibiendo una ayuda durante el tiempo que permanezca desarrollándola de 350 € al mes, por un máximo de 3 meses, le sucede el Plan Proteja (Decreto-Ley 3/2010, Programa de Transición al Empleo), un complemento al Plan E del Gobierno que ofreció contratos, básicamente, a parados de la construcción, plan materializado en los planes para jóvenes Motiva y para parados de larga duración Plus 45. Entre las medidas destacaron las becas de 400 euros para respaldar la asistencia a cursos de jóvenes con especiales dificultades de inserción, que según datos suministrados por la Consejería de Empleo alcanzó a un total aproximado de 150.000 jóvenes andaluces.

Al Proteja le sucede un Plan de Choque por el Empleo (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de julio de 2012), a través del cual se promueve empleo financiando obras en colegios, empleo verde y rehabilitación de viviendas.

Este Plan, al que se destinó inicialmente 200 millones de euros a proyectos educativos, medioambientales y de vivienda para paliar los efectos del empeoramiento del mercado laboral, se materializa en inversiones en proyectos de iniciativa pública que se suma a la dotación inicial del Plan de Oportunidades Laborales (Plan OLA aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de septiembre de 2011, con asignación de fondos para actuaciones de mejora de la red de centros educativos públicos).

Para la elaboración del Plan de Choque por el Empleo, cofinanciado con fondos europeos, se han seguido las directrices marcadas por la Estrategia Europa 2020. Así pues, dicho plan tiene tres ámbitos de actuación: construcción, ampliación y renovación de colegios e institutos, dotado con 100 millones; un programa de mejora forestal y regeneración medioambiental, con 90 millones; y obras de rehabilitación de viviendas, con 10 millones. Los datos conocidos no incluyen un balance de este último programa, según fuentes de la Junta. El 75% del presupuesto del plan, que preveía la creación de empleo a corto plazo, está financiado con fondos europeos.

El primero de estos bloques supone una ampliación de 100 millones de euros de la dotación inicial del Plan OLA, que la Junta de Andalucía desarrolla desde septiembre de 2011, lo que ha supuesto una asignación total de 300 millones de euros para invertir en la red de centros educativos públicos andaluces.

El segundo bloque del plan aprobado con 90 millones de euros, consiste en un Programa de mejora forestal y regeneración medioambiental y rural que se centra en la generación de “empleo verde” en el medio rural a través de proyectos de potenciación de infraestructuras para la mejora de la competitividad forestal y agraria, la recuperación de montes dañados por incendios forestales, la recuperación del potencial forestal y la implantación de medidas preventivas, las reparaciones de efectos negativos de catástrofes naturales, la prevención de procesos erosivos, las acciones de conservación de flora y fauna silvestres y sus hábitats, del paisaje y de los acuíferos y la conservación y mejora del patrimonio rural.

A principios de 2013 y tras conocerse los negativos datos de la EPA, el Consejo de Gobierno adopta el 12 de febrero un conjunto de medidas, que tiene su primera

expresión en la prórroga que incorpora para 2014, se refuerza el personal del SAE y se crea un bono mochila de 400 euros para que casi 4.000 jóvenes beneficiarios acudan con él a las empresas colaboradoras.

Este paquete de medidas se complementa en 2013 con el Plan de Exclusión Social (Decreto-Ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía) con 60 millones, financiando a los ayuntamientos, para, a través de los mismos, desarrollar el Programa de Ayuda a la Contratación, reforzar la ayuda a domicilio o garantizar tres comidas a escolares.

El último de los bloques del Plan de Choque incrementa la dotación del Programa de Rehabilitación autonómica del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 en 10 millones de euros. Esta dotación, financiada íntegramente por la Junta de Andalucía, tiene como población diana destinataria en 1.200 familias con recursos económicos limitados para emprender las obras de mejora necesarias en sus viviendas.

Desde la entrada en vigor de este plan, las condiciones en el mercado de trabajo han empeorado, afectando de manera creciente a aquellos colectivos que no tienen prestaciones económicas. Por este motivo, mediante el Acuerdo de 12 de febrero de 2013, se introducen cambios en los criterios de selección de personal que van en la dirección de favorecer la situación laboral de aquellas personas paradas sin prestaciones económicas y con cargas familiares, otorgando prioridad a aquellas que llevan en la situación de desempleo una mayor duración o que estén vinculadas al sector agrario (los requisitos anteriores establecían que fueran desempleados de larga duración que hubieran agotado sus prestaciones y que acreditaran cargas familiares, circunstancia que provocaba que algunos trabajadores tuvieran que trasladarse a decenas de kilómetros para acceder a un puesto de trabajo).

Desde la Administración de Empleo se estima que sólo se han generado un 30% de las contrataciones previstas (a octubre de 2013), con unos 3.329 empleos creados (de los 11.100 anunciados), la mayoría de ellos temporales, circunstancia que ha dado lugar a su prórroga a 2014 por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 10 de diciembre de 2013.

A través del Decreto-Ley 7/2013 se adoptan un conjunto de medidas: la aprobación del Plan Extraordinario de Acción Social de Andalucía, la creación de la Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía, la aprobación del Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria para el año 2013 y la modificación de la normativa que regula el Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Por lo que se refiere al Programa de Ayuda a la Contratación, se articula a través de la asignación a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de un importe económico para que los mismos contraten a personas que se encuentren en situación de demandante de empleo durante un período ininterrumpido igual o superior a un año y pertenezcan a una unidad familiar en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, entre otros requisitos.

La distribución de los créditos para la financiación de este programa se aborda de manera directamente proporcional al número de personas en paro en cada municipio registradas al 31 de diciembre del año 2012 de conformidad con los datos del sistema de información del Servicio Andaluz de Empleo (DENOS), garantizando en todo caso que todos

los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía tengan asignada como mínimo la cuantía equivalente a un contrato por un período de un mes (1.000 euros).

El objeto de las tareas a desarrollar por las personas contratadas por este programa deben ser necesariamente de especial interés para la comunidad y estar preferentemente localizadas en Zonas con Necesidades de Transformación Social (aquellos espacios urbanos concretos y físicamente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social, municipios que se relacionan en el Anexo de dicho Decreto-ley).

La duración de los contratos es entre 15 días y tres meses y la modalidad del contrato el de por obra o servicio determinado.

La financiación de cada contrato incluido en el Programa de Ayuda a la Contratación no superará, incluyendo las cotizaciones a la Seguridad Social, los 1.000 euros en cómputo mensual, o su equivalente proporcional en caso de contratos de diferente duración al mes y dentro de los límites de entre quince días y tres meses. En el caso de que el coste del contrato sea superior a dicho importe, el Ayuntamiento asumirá la parte del coste no financiada por el mismo.

Los requisitos para acceder a este programa se circunscriben a personas mayores de 18 años y menores de 65 años que reúnan los requisitos siguientes:

- Que se encuentren en situación de demandante de empleo durante un período igual o superior a doce de los últimos dieciocho meses.
- Que pertenezcan a una unidad familiar donde concurren las siguientes circunstancias:
 - Que la persona solicitante forme parte de una unidad familiar en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, acreditada mediante Informe Social de los Servicios Sociales Comunitarios.

Se establece un régimen de prioridad para la adjudicación a favor de aquellas que pertenezcan a unidades familiares en las que concorra por orden de prelación alguna de las circunstancias siguientes: unidad familiar donde todos los miembros que tengan la consideración de población activa, hayan permanecido inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo durante los seis meses anteriores a la fecha de solicitud; unidad familiar que tenga la condición de familia numerosa de conformidad con la legislación vigente; que entre los miembros de la unidad familiar de la persona solicitante haya, al menos, una persona menor de edad; que la persona solicitante sea residente en una Zona con Necesidades de Transformación Social; que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento o se encuentre en situación de dependencia, que la persona solicitante pertenezca a una unidad familiar monoparental con, al menos, un hijo a cargo, etc.

Lejos de estos datos estadísticos y de concatenación de programas de fomento del empleo, la realidad nos la marca la constante presencia de quejas en nuestra Institución, denunciando la precaria situación personal y familiar que atraviesan los más afectados por

la crisis económica, por la pérdida de empleo y la dificultad o imposibilidad de su inserción laboral.

También los servicios públicos más directamente relacionados con estos colectivos se ven desbordados por las masivas demandas de atención que les dirigen (sanitaria, servicios sociales comunitarios y especializados, servicios de empleo, etc.), que a la postre igualmente redundan en un empeoramiento de la calidad de los servicios que prestan.

La grave incidencia del desempleo en Andalucía, su alta tasa y su persistencia en el tiempo no nos merece otra calificación que la de “catástrofe social”, sólo la, cada vez más, magra herencia del Estado de Bienestar, la economía sumergida y la solidaridad familiar mitigan la situación y explica que la situación no derive en males mayores.

1.2.b. Vivienda.

A lo largo del año 2013, se han seguido recibiendo bastantes quejas de la ciudadanía andaluza en las que se nos da cuenta de la necesidad de acceder a una vivienda digna y adecuada y de las gestiones infructuosas que, en este sentido, han realizado para alcanzar tal finalidad ante las administraciones públicas con competencia en materia de vivienda.

Siendo muy diversa la casuística y las circunstancias en las que se encuentran las personas que acuden a esta Defensoría en demanda de ayuda, podemos afirmar que este año ha sido el del agravamiento de las circunstancias económicas, sociales y personales de familias demandantes de vivienda, así como el aumento de la demanda de familias con mínimos recursos económicos.

En muchos de los casos, se trata de familias con personas menores a cargo y también de mujeres solas con cargas familiares, que manifiestan encontrarse en situación de desempleo y con una carencia absoluta o semiabsoluta de ingresos, o que perciben algunos de muy escasa cuantía (percepción de prestaciones como la ayuda económica familiar, la renta activa de inserción o el comúnmente llamado salario social) y que, por dicha razón, no pueden pagar un alquiler en el mercado libre. Muchos han sido desahuciados por impago de alquiler o han perdido su vivienda por ejecuciones hipotecarias o daciones en pago al no poder pagar los créditos hipotecarios.

No obstante, queremos llamar la atención sobre el hecho de que la no satisfacción del derecho a la vivienda en Andalucía para un amplio segmento de población, no es un hecho nuevo, aunque sí agravado por los efectos de la crisis económica, por lo que a la anterior situación estructural de insuficiente oferta de vivienda protegida en alquiler para las familias con menos recursos, se une la situación coyuntural de los efectos de la crisis económica, cuya duración ya supera los cinco años.

A ello se une el que la construcción de viviendas de promoción pública para la integración social, herederas de las viviendas de promoción pública en alquiler que construía la Junta de Andalucía, con cargo a su propio presupuesto de inversiones, y previstas en el anterior Plan Concertado de Vivienda 2008-2012, ha sido meramente

simbólica, cuyos resultados tuvimos ocasión de analizar en nuestra Memoria Anual de 2012, al relatar la **queja 12/540**.

Analizando los datos provisionales globales de ejecución del Plan Concertado de Vivienda y Suelo de Andalucía, 2008-2012, publicados en la página web de la Consejería de Fomento y Vivienda, nos encontramos con que los objetivos iniciales de los programas de vivienda protegida en venta, sólo han alcanzado al 44,4% de su ejecución, siendo conocidas por todos las causas a las que pueda deberse ello, íntimamente unidas a la debacle del sector inmobiliario y de la construcción, así como a las dificultades para obtener financiación privada o pública, tanto para la construcción como para la adquisición de viviendas protegidas, derivado todo ello de la persistente situación de crisis económica.

Por lo que respecta a los programas previstos para la vivienda en régimen de alquiler, los objetivos iniciales se han visto superados hasta un nivel de ejecución del 119,7%. No obstante, este aparente éxito debe ser matizado, por cuanto que los objetivos cumplidos de viviendas de nueva construcción en alquiler sólo suponen el 34,5%, mientras que los programas de ayudas y subvenciones al alquiler de viviendas libres (subvenciones a las agencias de Fomento de Alquiler y Ayudas económicas a los inquilinos), sus objetivos se han visto superados en casi un más del 400%.

Sin bien estos datos pueden ser alentadores por cuanto que eran medidas destinadas a dinamizar el mercado de viviendas libres en alquiler, destinadas a personas con menores recursos económicos, que mediante estas ayudas podían acceder a una vivienda libre con un alquiler que se subvencionaba en unas determinadas cuantías por la Administración Central, previo el reconocimiento de la Administración Autónoma, no resisten a la crítica de que una tan amplia superación de los objetivos iniciales si no fue acompañada del debido consenso al respecto entre las dos Administraciones y de la correspondiente ampliación, en su momento, de las partidas presupuestarias para esta finalidad, han podido dar lugar a la situación actual, en la que muchas personas se quejan de que llevan varios años esperando percibir la totalidad o parte de sus ayudas, previamente reconocidas.

El porcentaje de objetivos cumplidos de viviendas protegidas de nueva construcción destinadas tanto a la venta como o al alquiler arrojan una cifra del 41,1%.

A este respecto, no obstante, no podemos sino reiterar nuestras críticas respecto a la política de viviendas seguida en nuestro país en las últimas décadas, fundamentalmente destinada al estímulo de la vivienda nueva en construcción en compraventa, que en años de bonanza, no ha sido capaz de prever las funestas consecuencias que un período de persistente crisis económica y financiera pudiera tener sobre el derecho constitucional a la vivienda.

Baste con que citemos las cifras que el Plan Concertado de Vivienda y Suelo para Andalucía, 2008-2012, destinaba a uno y otro régimen de tenencia, que hablan por sí solas: 92.400 actuaciones de viviendas de nueva construcción en compraventa (de las que se han ejecutado, 40.597, el 43,9%) y 39.600 actuaciones de nueva construcción para arrendamiento, (de las que sólo se han ejecutado 13.647, el 34,5%), una previsión del más del doble de viviendas en compraventa que en arrendamiento, cuando en las actuales circunstancias de necesidad de vivienda, hubiera venido muy bien que existiera un gran parque de viviendas protegidas en alquiler que en parte hubiera podido absorber la demanda de las personas y familias que han dejado de disfrutar de este derecho

constitucional al haber perdido sus viviendas a consecuencia de los procedimientos de ejecución hipotecaria o por no poder pagar un alquiler en el mercado libre.

Finalmente mencionar que los objetivos previstos en el citado Plan para actuaciones de rehabilitación se han cumplido en un 106,4%, si bien hemos de decir que aquellos programas con mayor apoyo en el Plan Autonómico, como son la adecuación funcional de viviendas (172,9%), la rehabilitación singular (109,7 %) y la Rehabilitación autonómica (67,8%), han tenido un mucho mayor éxito que otros programas con cargo al Plan Estatal, como es la rehabilitación individual de viviendas (4,3%). Choca no obstante que el programa de la transformación de infravivienda sólo haya tenido un grado de ejecución del 16,1%, habiendo sido el programa estrella con la superación de objetivos en más de un quinientos por cien, el de rehabilitación de vivienda del patrimonio público residencial con un 552,1%.

Decíamos que también se ha seguido presentando un importante número de quejas motivadas por la pérdida del derecho constitucional a la vivienda del que venían disfrutando las personas que acuden a nosotros, como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales de ejecución de préstamos hipotecarios o de la entrega de tales inmuebles mediante las denominadas daciones en pago, por parte de los deudores hipotecarios que no pueden afrontar el pago de las cuotas adeudadas.

O bien, demandando ayuda ante el riesgo de perder la vivienda por no poder seguir haciendo frente a los pagos. En estos casos, nuestra primera intervención suele ser de tipo informativo, ya que el primer problema que observamos es que las personas y familias que acuden a esta Institución en la mayoría de los casos están totalmente desorientadas y desesperadas ante las amenazas de su entidad de acudir a la vía judicial si no abonan las cantidades pendientes de pago.

Nuestra tarea se centra en reconducirles y facilitar información relativa a los derechos que les asisten y sobre las instancias a las que pueden acudir para recibir el asesoramiento y protección adecuados.

Sin perjuicio de lo anterior, a quienes acuden a nosotros también se les ofrecen las posibilidades de mediación de esta Institución ante las entidades financieras con el fin de obtener algún acuerdo que resulte satisfactorio para ambas partes. También hemos de indicar que en otras ocasiones las familias acuden a esta Institución cuando ya es demasiado tarde porque el proceso de ejecución hipotecaria ya se ha iniciado y éste se encuentra muy avanzado. Aún en estos casos se intenta promover el acuerdo y se facilita toda la información de interés para la defensa de sus intereses.

No obstante, a veces es la propia normativa la que impone limitaciones al posible acuerdo, así cuando establece que las medidas de reestructuración de la deuda hipotecaria y dación en pago del Código de Buenas Prácticas sólo serán de aplicación -en el caso de reunir los requisitos exigidos- si no se hubiera producido el anuncio de la subasta.

Resulta, cuanto menos curioso, señalar que son mayoría los casos en que cuando las personas acuden a esta Institución comprobamos que tienen fecha señalada para subasta y ni siquiera cuentan con profesional de la abogacía que vele por sus derechos e intereses. El desequilibrio entre las partes resulta descorazonador y eso que hemos de destacar que han sido jueces y magistrados quienes han mostrado sensibilidad ante tales circunstancias, admitiendo interpretaciones flexibles del proceso de ejecución

hipotecaria, incluso desde antes de que se produjera la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

No es de extrañar que se nos hayan seguido presentando quejas de estas características, por cuanto que las medidas puestas en marcha por el Gobierno de la Nación para paliar los efectos de los desahucios por ejecuciones hipotecarias que comenzaron con la aprobación del Real Decreto Ley 6/2012 de 9 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin recursos, a la fecha de cierre de nuestro Informe Anual de 2012, habían sido en la práctica extraordinariamente pobres.

Así, según los datos de la Comisión de Control, referidos al primer trimestre de vigencia del Código de Buenas Prácticas, incluidos en esta norma, datos que obtuvimos a través de una actuación de oficio de la que dimos cuenta en nuestra Memoria Anual del pasado ejercicio, se habían presentado en toda España 568 solicitudes, de las que correspondían a la Comunidad Autónoma de Andalucía 158, distribuidas provincialmente, de las que en 31 casos parece ser que la reestructuración de la deuda era viable, hubo 1 sola dación en pago y 32 peticiones fueron denegadas por incumplimiento de requisitos.

Cuando leemos detenidamente los requisitos que exigía esta Norma para acogerse a los beneficios que ofrece, se explica que su resultado, en aquella fecha, hubiera sido tan débil.

Una norma posterior, el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de Medidas Urgentes para reforzar la Protección de los Deudores Hipotecarios, contempló como posibles beneficiarios de las ayudas a un colectivo más amplio que el recogido en el anterior Real Decreto Ley, y añadió también otros beneficios y posibilidades de negociación, pero al mismo tiempo exigía al deudor hipotecario reunir determinadas condiciones personales y/o familiares, además de requerir determinados requisitos de índole económica, todo lo cual hacía que, en la práctica, se limitasen bastante las posibles personas beneficiarias de estas ayudas.

Un aspecto positivo de esta norma que sí debemos comentar es que permitía suspender el lanzamiento de la vivienda en los procedimientos judiciales y extrajudiciales por plazo de dos años, pero aquí radica su mayor defecto pues se trata de un plazo a todas luces insuficiente para que la familia pueda, en la inmensa mayoría de los casos, reorganizar su vida y situación para obtener por sus propios medios un techo digno. Aunque la medida supone un avance respecto de situaciones anteriores donde primaba la absoluta desprotección del deudor hipotecario, sin embargo, el perfil limitado de las personas que pueden beneficiarse de esta medida no ha permitido dar respuesta a otras situaciones merecedoras de la misma protección y que, incomprensiblemente, quedan excluidas.

De forma más notoria resulta, a nuestro juicio, censurable la exclusión de familias de las que forme parte un menor de más de tres años. Para esta Institución y para muchas personas afectadas no tiene sentido que una familia con un menor de tres años pueda verse beneficiada de la paralización del lanzamiento de vivienda pero no lo sea si el menor ya ha cumplido los cuatro años; ¿han cambiado acaso las motivaciones que reclamaban la protección de los menores? ¿hay alguna motivación en el ámbito de la psicología infantil que avale tal discriminación? Ciertamente no lo creemos.

Estas consideraciones nos llevaron a incoar de oficio en el año 2012, la **queja 12/6894**, sobre la incidencia de los desahucios en las personas menores, cuyo relato

pormenorizado se puede consultar en el Informe Anual del Defensor del Menor de Andalucía 2012 y el resultado de la misma en el Capítulo VII, relativo a Vivienda de este Informe Anual.

Por el contrario, estimamos que las posibilidades de paralización del lanzamiento deberían extenderse a todas las familias en las que conviva un menor de edad. Lo mismo resultaría predicable a efectos de estimar la concurrencia de circunstancias familiares de especial vulnerabilidad de modo que se amplíe el perfil de familias a las que pudieran aplicarse las medidas establecidas en el Código de Buenas Prácticas (versión modificada del Real decreto ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos).

Es verdad que la crisis económica suscitó un gran interés por tener información de las familias que pierden sus hogares, bien por ejecución de una hipoteca, o de un aval asociado, o bien por no satisfacer las rentas de alquiler. Ello dio lugar a que en el año 2012 se arbitraran desde diversas instituciones procedimientos de recogidas de datos, habiéndose caracterizado el año 2013 por el baile de cifras en cuanto al número de desahucios de primera vivienda por ejecuciones hipotecarias, daciones en pago o lanzamientos por impago de alquiler. Así desde mediados de 2013, se han ido publicado datos, procedentes de varias fuentes, como son el Colegio de Registradores de la Propiedad, el Instituto Nacional de Estadística, el Consejo General del Poder Judicial y el Banco de España, debiéndose tener todas las cautelas posibles en su puesta en relación, teniendo en cuenta que su toma y explotación, se han llevado a cabo con distintas metodología y finalidades.

No obstante, para ello vamos a servirnos de la *“Aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios”* que se publica en el Boletín de Información Estadística del Consejo General del Poder Judicial nº 35, de junio de 2013, respecto a los datos referidos de 2012.

En cuanto a los datos suministrados por el Colegio de Registradores que ha abarcado al 85% de las Oficinas Registrales, tenemos que en el año 2012, se han extendido 65.778 certificaciones de inicio de procedimientos de ejecución hipotecaria sobre viviendas relativos a titulares personas físicas, de las que 49.202 correspondían a primera vivienda o vivienda habitual.

En cualquier caso, según este Colegio, las adjudicaciones de viviendas a los bancos por ejecuciones hipotecarias fueron 38.976 de las que 30.050 corresponden a vivienda habitual, 14.229 daciones en pago de las que a primera vivienda corresponden 11.426.

Por su parte los datos del Banco de España, aluden a los obtenidos de entidades bancarias que representan el 85% del crédito hipotecario vivo, de los que se desprende que se han entregado un total de 32.490 viviendas habituales, habiendo sido necesario para ello un procedimiento judicial en 14.165, y de las que al momento de la toma de posesión se encontraban vacías 11.760 y 2.405 estaban ocupadas. 18.325 viviendas habituales fueron entregadas de forma voluntaria y de ellas, 14.110 correspondían a daciones en pago de primera vivienda.

Las cifras de estas dos entidades están muy próximas pero, tal como afirma el informe que analizamos, no coinciden, siendo la principal fuente de divergencia el desfase

temporal entre la adjudicación, contabilizada en el informe del banco de España y la inscripción registral.

En cuanto a los datos del Consejo general del Poder Judicial, hay que decir que los mismos no desglosan si se trata de viviendas, locales comerciales u otros inmueble, ni mucho menos si se trata de viviendas principales o secundarias, ya que sólo se toman para medir la carga judicial de cada uno de los juzgados de primera instancia e instrucción el movimiento de las ejecuciones hipotecarias.

Así, en 2012 ingresaron a los juzgados 91.622 procedimientos, había 75.375 resueltos y 198.076 pendientes de finalizar. En cuanto a las estimaciones que realiza el Consejo General del Poder Judicial, sobre los lanzamientos ejecutados en el año 2012, los cifra en 101.034, efectuando una estimación de las distintas causas, realizada en base a los datos observados en juzgados especializados y así se dan las siguientes cifras: Lanzamientos por ejecuciones hipotecarias, 43.858, de laudos arbitrales, 1.909, de asuntos de familia, 549 y de verbales arrendaticios (y resto de causas): 54.718

Con posterioridad a las citadas normas se aprobó y entró en vigor la Ley 1/2013, de 14 de mayo, para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deudas y alquiler social, conocida como ley antidesahucios, con la finalidad de perfeccionar y reforzar el marco de protección a los deudores que, a causa de circunstancias excepcionales derivadas de la crisis económica, han visto alterada su situación económica o patrimonial y se han encontrado en una situación merecedora de protección.

Una de las medidas de esta ley es la de recoger la ya instaurada anteriormente, relativa a la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión. Al mismo tiempo, introduce ciertas mejoras en el mercado hipotecario y recoge diferentes modificaciones a la Ley de Enjuiciamiento Civil con el fin de garantizar que la ejecución hipotecaria se realiza de manera que los derechos e intereses del deudor hipotecario sean protegidos de manera adecuada y, en su conjunto, se agilice y flexibilice el procedimiento de ejecución. También se introducen determinadas mejoras en el procedimiento de subasta.

No obstante, con ocasión de la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil operada por la citada Ley 1/2013, también tuvimos ocasión de advertir a quienes se encontraban en medio de un proceso de ejecución hipotecaria que se había establecido un plazo preclusivo de un mes para entablar el incidente de oposición, basado en las nuevas causas introducidas a través de la reforma legal, en todos aquellos procedimientos judiciales que se encontrasen en trámite a su entrada en vigor.

Desde muchas instancias se planteó la situación de desprotección a la que se verían abocadas muchas personas por el transcurso de un plazo tan exiguo, en un momento además de muchos cambios normativos y jurisprudenciales. Esta situación motivó la inclusión de una advertencia a través de comunicado en nuestra web, con enlace a la información recogida por el Consejo General de la Abogacía alertando de tal posible indefensión.

Por otra parte, de las quejas recibidas hemos podido comprobar que en muchos casos las entidades financieras rechazan la adopción de las medidas previstas en el Código de Buenas Prácticas (reestructuración de la deuda o dación en pago), amparándose en el incumplimiento de los requisitos que se exigen para su aplicación. Un argumento que en

muchos casos no es mas que una mera excusa basada en una interpretación excesivamente rigorista de la norma.

Finalmente citamos que esta Ley introdujo asimismo la modificación del procedimiento ejecutivo a efectos de que, de oficio o a instancia de parte, el órgano judicial competente pueda apreciar la existencia de cláusulas abusivas en el título ejecutivo y, como consecuencia, decretar la improcedencia de la ejecución o, en su caso, su continuación sin aplicación de aquéllas consideradas abusivas, incorporando así la doctrina instaurada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en varias sentencias, siendo la inicial y más significativa la de 14 de marzo de 2013.

Por lo que se refiere a los datos de procesos de ejecuciones hipotecarias del año 2013, vamos a remitirnos a la nota informativa publicada por el Banco de España, a fecha de 28 de enero de 2014, cuyos datos, a diferencia de los del año 2012, han sido obtenidos, no por una encuesta sino en virtud del cumplimiento de la Circular de este Banco 1/2013, de 24 de mayo; se supone que son de mayor calidad y se refieren a la totalidad de las entidades de depósito, aunque se advierte que han de ser tomados aún con cierta cautela al ser el resultado de la primera declaración de las entidades en cumplimiento de la circular aludida.

Según estos, el número de entregas de viviendas fue de 35.098 en los seis primeros meses de 2013, siendo 28.170 de vivienda habitual, cuando en todo 2012 ascendieron a 44.745 el total de viviendas entregadas de las que 32.490 correspondían a vivienda habitual, por lo que la tendencia en el primer semestre apunta a un crecimiento en comparación con 2012, aunque por ahora no se conoce como evolucionó esa magnitud en el segundo semestre de 2013.

En los primeros seis meses de 2013 el porcentaje de daciones en pago sobre el total de viviendas entregadas fue de 32,3% (35,7% en 2012). El porcentaje para vivienda habitual fue de 31,4% (38,9% en 2012).

Cabe concluir que de seguir la tendencia de los seis primeros meses de 2013, también han disminuido las daciones en pago de vivienda habitual en este año.

Por el contrario, en el primer semestre de 2013, ha aumentado el porcentaje de viviendas vacías en las entregas judiciales y también para la vivienda habitual, al mismo tiempo que se ha registrado una significativa reducción del número de casos en los que intervinieron las fuerzas del orden y el 83,2% de las hipotecas que dieron lugar a entregas judiciales de viviendas ocupadas entre enero y junio de 2013, se originó en el año 2007 o en años anteriores.

Por lo que respecta a la estadística judicial del primer y segundo trimestre de 2013 (Consejo General del Poder Judicial) los datos parecen alentadores: las ejecuciones hipotecarias han descendido en relación con el mismo período del año anterior (un 13,9% el 1^{er} trimestre y un 12,9% el 2^o); si bien hemos de reseñar que más del 20% de las mismas correspondían a Andalucía (el 22,5% el 1^{er} trimestre y el 23,1% en el 2^o).

Los datos referidos a lanzamiento de vivienda también muestran una tendencia a la baja con respecto a 2012 (casi un 16% de solicitudes en el primer trimestre y un 15,5% en el 2^o trimestre), si bien se advierte que para los años anteriores no es posible desagregar

el tipo de inmuebles a los que afecta el mismo, lo que nos impide conocer si eran residencias habituales.

Por primera vez, en el año 2013 se dispone del número total de lanzamientos practicados, que en el primer trimestre fue de 19.468 y de 18.077 en el segundo, de ellos cerca del 13% se habían producido en Andalucía. Del total de lanzamientos del primer trimestre, el 37,5% se derivaban de ejecuciones hipotecarias, el 57,7% de la Ley de Arrendamientos Urbanos y el 4,8% de otras causas. En el 2º trimestre, el 36,23% de lanzamientos se derivaban de ejecuciones hipotecarias, el 58,23% de la Ley de Arrendamientos Urbanos y el 5,54% de otras causas.

Estos datos, a pesar de su carga positiva, no dejan de revelar que persiste la dura realidad derivada de la crisis económica con miles de familias que todos los años se ven privadas de sus viviendas por ser incapaces de afrontar sus deudas.

Por lo que se refiere a los resultados de la aplicación del código de Buenas Prácticas, a falta de publicación de estadísticas oficiales, hemos de referirnos a los datos aportados por el Ministro de Economía y Competitividad, en su comparecencia en el Congreso de los Diputados en noviembre de 2013, en la que expuso que el Código de Buenas Prácticas ha permitido más de 600 daciones en pago y casi 1.700 reestructuraciones de deuda y se han suspendido más de 1.500 desahucios.

Así, según los medios de comunicación, desde la puesta en marcha en Abril del año pasado del Código de Buenas Prácticas (CBP) –al que se han adherido 97 entidades financieras, hasta el cierre del mes de septiembre, se habían recibido 9.861 solicitudes de clientes, de las que 2.301 se han cerrado con mejoras a favor de los hipotecados. Se han firmado 1.684 reestructuraciones de la deuda –con extensiones de los plazos o rebaja de las cuotas, por ejemplo- que permiten a los deudores mantener su vivienda y ajustar los pagos a su nivel de ingresos. Se han acordado también 6 quitas de una parte de lo debido y 611 daciones en pago, de manera que el deudor entrega la vivienda para saldar la deuda pendiente y queda libre de cargas.

En 581 casos se produjo un desistimiento del proceso por parte del cliente, sin causas precisas y en 4.749 procesos se denegaron las peticiones porque los solicitantes no cumplían los requisitos exigidos (niveles de renta, situación familiar, etc).

A pesar de todo no parece que estos datos relativos a todo el país tengan el suficiente peso, obviamente puestos en relación con los datos de procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados y los desahucios ejecutados de años anteriores, como para afirmar que las medidas puestas en marcha por el Gobierno de la Nación hayan tenido un rotundo éxito, sino que más bien son notoriamente insuficientes.

El segundo aspecto que, en principio, pensamos podría ser un revulsivo para responder eficazmente a la situación generada, fue la creación del Fondo Social de Viviendas, destinado a dar cobertura a aquellas personas que ya habían sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de créditos hipotecarios, siempre que reunieran una serie de circunstancias. Se aportaron 5.891 viviendas a este fondo por 33 entidades financieras, no obstante, los resultados que hasta ahora haya dado este Fondo, aún se desconocen, si bien a fecha de 18 de julio de 2013 se habían incluido en el mismo en el

ámbito territorial de Andalucía 859 viviendas de las entidades bancarias y a fecha de 27 de diciembre, se habían adherido al Convenio 89 municipios andaluces.

Aunque según los datos ofrecidos por el Ministerio de Economía y Competitividad a los que anteriormente hemos hecho referencia, el Fondo Social de Vivienda (FSV) ha recibido 1.305 solicitudes desde que se activó en marzo pasado. A fecha septiembre de 2013, se habían adjudicado 615 viviendas, de las que en 270 casos se habían firmado ya los contratos. Resultados que no parecen ser los más adecuados a tenor de la ingente cantidad de familias que desde el año 2008 han perdido sus viviendas a causa de no haber podido pagar las hipotecas concedidas para su adquisición y que han venido a engrosar la demanda de acceso a viviendas protegidas por la administración.

En Andalucía, la medida inicial que se adoptó en 2012 fue la creación de Oficinas de Atención a las Personas que se encuentran en situación de riesgo de pérdida de la vivienda. Medida ésta que valoramos muy positivamente, hasta el punto de que desde esta Institución se propuso con anterioridad una medida, en cierto modo similar, destinada a que los Ayuntamientos, en colaboración con los Colegios de Abogados y la Administración Autonómica, crearan oficinas de esta naturaleza. En total, según datos publicados en los medios de comunicación por la propia Consejería de Fomento y Vivienda y a falta de datos oficiales, ya se han adherido al Programa 251 Ayuntamientos en toda Andalucía y estas Oficinas en su primer año de funcionamiento han contribuido a evitar más de 3.261 desahucios en nuestra Comunidad Autónoma.

La medida siguiente que se adoptó, para evitar este drama de los desahucios a raíz de las ejecuciones hipotecarias, fue la aprobación del Decreto Ley 6/2013, de 9 de Abril, de la Junta de Andalucía, para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, que entre otras, preveía la posibilidad de expropiación forzosa temporal del uso de viviendas en curso de ejecución hipotecaria, de hasta un máximo tres años, instadas por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos.

No obstante, esta medida solo se aplicaría a procedimientos de ejecución hipotecaria en curso y cuando el lanzamiento pudiera generar una situación de emergencia o exclusión social.

Este Decreto Ley fue recurrido por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional que procedió a la suspensión cautelar de su aplicación por un período de cinco meses. Al mismo le siguió la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, que vino a recoger lo ya dispuesto y regulado por el Decreto-ley 6/2013, por cuanto en el trámite de convalidación de este se acordó también su tramitación como ley por el procedimiento de urgencia, aunque con algunas modificaciones reintroducidas en el procedimiento legislativo, entre otras, contemplando a las personas avalistas de préstamos hipotecarios en riesgo de perder su vivienda y a las dadas de alta en la Seguridad Social en régimen de autónomos que, igualmente ha sido recurrida por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional, en sus artículos 1.3 y nuevos artículos 25 y 53.1.a) de la ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, el cual ha sido admitido a trámite en fecha de 14 de enero de 2014 y suspendida la aplicación de los preceptos impugnados.

En el relato de la situación de la afectación del derecho a la vivienda a causa de la crisis económica, no podemos sino referirnos también a las quejas en las que las personas que acuden en demanda de ayuda a nosotros exponen que no pueden hacer

frente al pago del alquiler de vivienda libre e incluso protegida, normalmente por encontrarse en situación de desempleo y haber mermado drásticamente sus ingresos al haberse convertidos en preceptores de ayudas económicas públicas insuficientes para atender a todas las necesidades familiares, por lo que solicitan acceder a una vivienda pública con un alquiler más bajo que puedan pagar, en función de sus circunstancias económicas.

En otras ocasiones, las situaciones que se nos trasladan son verdaderamente dramáticas, por cuanto que tras el correspondiente procedimiento judicial por impago, se ha producido ya el desahucio y lanzamiento de la vivienda lo que las ha llevado a tener que convivir con sus familiares, produciéndose situaciones habitacionales que están lejos de cumplir con las condiciones de dignidad y adecuación de la vivienda, consagradas en el artículo 47 de la Constitución, dado el hacinamiento en el que conviven muchas de estas familias, o bien porque se han visto obligadas a acceder a inmuebles que no tienen consideración de viviendas o que aún siendo consideradas como tales, no reúnen condiciones mínimas de habitabilidad.

En la mayoría de los supuestos que estamos relatando desde el comienzo de este epígrafe, las personas promoventes de las quejas alegan la respuesta insuficiente por parte de los poderes públicos para solventar estas situaciones, pasando a engrosar las ya abultadas listas de los Registros Públicos de Demandantes de Viviendas Protegidas, agravándose sobremanera una situación que ya venía de antiguo como hemos dicho en los primeros párrafos de esta exposición, dado el exiguo número de viviendas protegidas construidas por la administración en régimen de alquiler y la imposibilidad de acceder a las viviendas protegidas en compraventa debido a lo extraordinariamente difícil que se ha vuelto acceder a la financiación bancaria, entre otras razones, por el mayor empobrecimiento de las familias y los casi insalvables requisitos exigidos por las entidades de crédito en sus análisis de riesgo.

Pero es que además, el mayor empobrecimiento de las familias que hemos percibido en este ejercicio de 2013, ha vuelto a suponer un cambio en el perfil de las personas demandantes de las viviendas de este tipo, el de familias que en su día fueron normalizadas y ahora se encuentran en situación o en riesgo de exclusión social que, o bien han perdido las viviendas que venían disfrutando o que desean acceder por primera vez a una vivienda y no pueden acceder a este derecho en el mercado. Todo ello se ve agravado por el conocimiento de la existencia de un número importante de viviendas protegidas que permanecen desocupadas.

Consecuencia de lo anterior, nos encontramos con el fenómeno nuevo, por el número de quejas que han llegado este año sobre esta temática, de la ocupación de viviendas vacías, por familias normalmente con personas menores a cargo que ante la tesitura de verse en la calle, deciden ocupar estos inmuebles vacantes, tanto de propiedad privada (fenómeno éste desconocido para esta Defensoría, en años anteriores a la crisis económica) como de propiedad pública, solicitando mediación para permanecer en las mismas a cambio de un alquiler social, o en el caso de las viviendas propiedad de la administración, solicitándonos mediamos ante el organismo o administración titular del inmueble para regularizar su situación de ocupación y para que se les adjudique el uso de la misma adquiriendo así la condición de persona beneficiaria de la vivienda en cuestión.

Desde esta Defensoría, no podemos amparar este tipo de situaciones. En concreto, la vía de hecho no puede ser la que legitime el uso y ocupación de las viviendas titularidad de la administración, a las que se debe acceder necesariamente conforme a los

procedimientos legales de adjudicación establecidos y por consiguiente, cuando se adquiriera la condición legal de persona adjudicataria, con justo título. Ello por cuanto que hay muchas personas demandantes de viviendas que cuenten con la protección de la administración, que desde hace años se encuentran en lista de espera y sin haber podido satisfacer aún su derecho a la vivienda, que no pueden ser preteridas si se legitiman este tipo de ocupaciones.

No obstante, ello no es óbice para que este fenómeno esté poniendo de manifiesto la necesidad urgente y, en muchos casos, de emergencia, de muchas familias andaluzas de acceder a viviendas protegidas por la administración dadas sus circunstancias de precariedad económica y social que no les permiten satisfacer este derecho en el mercado libre y sin que tampoco haya una suficiente oferta de viviendas de titularidad pública que permita solucionar este tipo de situaciones.

Y ello, cuando según el Censo de Población y Vivienda referido a 2011, según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, en Andalucía, hay 637.221 viviendas vacías, en general, lo que representa el 14,6% de viviendas de la Comunidad, descontadas las viviendas destinadas a segunda residencia y un stock de viviendas nuevas sin vender a 31 de diciembre de 2011 de 107.138, según los datos del Ministerio de Fomento, estando Andalucía, entre las tres primeras comunidades autónomas que acumulan el 51,66% del total nacional. Las provincias de Almería, Málaga y Sevilla, seguidas de Cádiz, según dicha fuente, son las que acumulan un mayor número de viviendas nuevas sin vender.

A este respecto, no podemos sino efectuar una llamada a los poderes públicos a fin de recordarles la obligación que el artículo 47 de la Constitución (CE) impone a los mismos en orden a promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, teniendo en cuenta que en virtud del artículo 128 de la CE, toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general, por lo que consideramos que se deberían de adoptar las medidas adecuadas, ya sean legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales etc. para corregir esta disfuncionalidad. No es lógico que haya tan importante número de viviendas vacías, tanto en Andalucía, como en el resto del País, habiendo tantas personas y familias que no pueden acceder a este bien básico por sus propios medios, necesitando de la ayuda de la administración para satisfacer el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.

En muchos casos, las personas que ocupan permanecen en estas viviendas sin los suministros básicos y esenciales para vivir dignamente, como son la luz y el agua, pudiéndonos imaginar las difíciles condiciones diarias de vida de estas familias, que les entorpece, cuando no les incapacita, para el ejercicio de otros derechos.

Bien es verdad que este tipo de situaciones merece que efectuemos una serie de matizaciones, al menos en base a nuestra experiencia. Así nos encontramos con que el fenómeno de las ocupaciones de inmuebles de viviendas ya concluidos o a medio terminar y con la ejecución de las obras paralizada, es una consecuencia directa de la persistente situación de crisis económica en la que nos encontramos inmersos desde hace ya varios años por causas de todos ya conocidas, la crisis del sector productivo de la construcción y de las industrias y oficios afines, a causa del conocido como estallido de la burbuja inmobiliaria.

Las ocupaciones de inmuebles de este tipo de las que ha tenido conocimiento esta Institución, se trata de edificios pertenecientes a constructoras y promotoras privadas que han entrado en concurso de acreedores, motivo por el que a pesar de tener concluidos o casi concluidos los edificios de viviendas no han salido al mercado de compraventa de régimen libre e incluso protegido, encontrándose por dicha causa adscritos a la masa concursal en espera de su adjudicación al acreedor o acreedores que se estimen procedentes, normalmente los bancos y entidades de crédito que concedieron la financiación al promotor y/o constructor para su construcción.

En alguna ocasión nos hemos encontrado con quejas relativas a personas que adquirieron viviendas en promociones de viviendas protegidas en régimen de compraventa por estar paralizadas y no haberse producido su entrega por encontrarse las empresas promotoras en situación de insolvencia y en las que ya se había procedido a su adjudicación y venta, dándose la circunstancia de que las personas que han acudido a nosotros en demanda de ayuda, denunciaban la no devolución de las cantidades entregadas a cuenta.

En esta situación, estas edificaciones pueden permanecer durante varios años, dada la lentitud de los procedimientos concursales por la saturación de los Juzgados de lo Mercantil, como no, también fenómeno derivado de los efectos y consecuencias de la crisis económica.

Mientras tanto, estos edificios permanecen como en una especie de tierra de nadie, sin que ninguna persona física o jurídica detente su propiedad en firme, y sin que por tanto se pueda exigir a su titular, el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas que se adquieren con la concesión de la licencia de obras de edificación, como es la ejecución y terminación del edificio conforme al proyecto aprobado en su día y la solicitud de la pertinente licencia de primera ocupación a partir de cuyo momento las viviendas estarían en condiciones legales de ocupación y uso. Igual se puede predicar de los deberes de conservación en base a motivos de seguridad o salubridad.

En otros casos, nos encontramos con que estos edificios ya han sido adjudicados a las Entidades de Crédito que concedieron la financiación para su construcción, habiendo continuado esta Defensoría, durante el ejercicio 2013, con las labores de mediación ante las mismas, cuando las personas que han ocupado viviendas de su titularidad acuden a nosotros solicitando nuestra mediación y ayuda para permanecer en ellas mediante un alquiler social. Al relato de estas actuaciones dedicamos un epígrafe en el Capítulo VII Vivienda de este Informe Anual.

Cuando en estos casos y tras el relato de las personas en sus quejas de lo infructuoso de sus gestiones para acceder a una vivienda protegida por la administración ante el ayuntamiento o entidad municipal con competencias en materia de vivienda, solicitamos informe en el curso de su tramitación, suele decírsenos que no hay viviendas disponibles para ello.

A este respecto, hemos de decir que a pesar de que en la actualidad el acceso a las viviendas protegidas ha de efectuarse a través de los Registros Públicos de Demandantes que han de existir en todos los municipios andaluces, la normativa que regula estos Registros prevé la posibilidad de que se exceptione de la aplicación del Registro, las adjudicaciones de viviendas y alojamientos destinados a atender situaciones en el marco de las prestaciones de los servicios de asistencia y bienestar social, cuando se trate de

unidades familiares en riesgo de exclusión social y cuando se justifique su carácter de urgencia por los Servicios Sociales del Ayuntamiento.

Nos encontramos así, con que el procedimiento excepcional previsto para adjudicar vivienda a familias en riesgo de exclusión, en el marco de actuación de los Servicios Sociales, dadas las situaciones de precariedad económica y social de las familias que las sitúa en situación o en riesgo de exclusión, se está convirtiendo en el procedimiento ordinario de adjudicación, dadas las situaciones de precariedad de todo orden en las que se encuentran las familias demandantes, con la circunstancia añadida de que, para estos casos se contaba con las viviendas de promoción pública de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, AVRA, (antigua EPSA), que van quedando vacantes por diversos motivos, cuyo número anualmente es insignificante para atender a todas las personas en lista de espera que se unen a las ya registradas como solicitantes de viviendas de promoción pública desde hace varios años.

Como puede verse, se trata de una dramática situación que está afectando a muchas personas en esta Comunidad y que preocupa seriamente al Defensor del Pueblo Andaluz, dado el agravamiento de las necesidades de alojamiento y vivienda de personas y familias, a consecuencia de los efectos de la persistente crisis económica, sin que existan suficientes recursos públicos en materia de vivienda para responder a las mismas y que, por la percepción que tenemos, puede estar gestándose y puede acabar creándose un clima de conflictividad social.

La política actual de vivienda instaurada por el Gobierno de la Nación en la normativa específica aprobada este año, como son el Real Decreto 233/2013, de 5 de Abril, por el que se regula el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de vivienda, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del alquiler de viviendas, así como la que parece ser va a adoptar la Comunidad Autónoma, a tenor del anteproyecto publicado del próximo Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación para Andalucía, se ha reconducido al régimen de alquiler, al mismo tiempo que se efectúa una apuesta por la rehabilitación, como tantas veces ha abogado esta Defensoría. No obstante ello, parece ser que fruto de la política de recortes y de contención del gasto público, las partidas presupuestarias que van a destinarse a esta finalidad, en nada tienen que ver con las destinadas en los años de bonanza a los diversos programas de viviendas protegidas.

No obstante, el Plan Marco Andaluz, aún no se ha aprobado, a pesar de que el Plan Nacional lo está desde el 5 de Abril de 2013, por lo que las medidas que este contiene aún no han podido ponerse en marcha en nuestra Comunidad, en base a lo cual consideramos que ha de probarse de forma urgente el Plan Autonómico y empezar a dar solución inmediata y urgente a la ingente cantidad de familias andaluzas que necesitan acceder a un techo y a una vivienda digna y adecuada y no pueden satisfacer su derecho a la vivienda en el mercado libre.

Otro bloque de quejas que se han presentado ante esta Institución, especialmente en el año 2013, son aquellas en las que las personas que se dirigen a nosotros plantean la imposibilidad de pagar el alquiler de viviendas protegidas propiedad de organismos públicos, a causa de no disponer de recursos económicos suficientes, hayan acumulado o no, deudas pendientes por impago de la renta, por lo que solicitan rebajas o

aminoración en el importe del alquiler y el fraccionamiento y aplazamiento del pago de las deudas acumuladas por impago de este.

Hay que decir que la respuesta dada por las Administraciones a las que nos hemos dirigido en demanda de información al respecto ha sido siempre proclive a conceder los aplazamientos y fraccionamientos de deudas de alquiler, cuando no a aminorar el importe de la renta y adaptarlo a las especiales circunstancias económicas en las que se encuentre la familia afectada, al mismo tiempo que prácticamente se han suspendido los desahucios y lanzamientos de viviendas protegidas basados en esta causa, hasta tanto mejoren las circunstancias económicas.

En este sentido, si bien esta medida es acorde para la situación de carencia de recursos en las que se encuentran muchas familias, lo cierto es que los poderes públicos deberían dejar claro que se trata de medidas temporales transitorias, requeridas por la actual coyuntura económica, puesto que se trata de circunstancias excepcionales, pero, al mismo tiempo, hemos de reiterar como en otras ocasiones, que las administraciones titulares de los inmuebles deben gestionarlos de manera eficiente, exigiendo un esfuerzo de gestión y, en algunos casos, la puesta en marcha de programas de tutela social que hagan posible la normalización del cumplimiento de los contratos, evitando la situación en la que se encuentran bastantes inmuebles de viviendas propiedad de las administraciones, donde el impago reiterado de los gastos comunes y del alquiler puede motivar el que las personas que sí los afrontan se sientan desmotivadas para continuar asumiendo sus obligaciones dado el esfuerzo que para muchas de ellas, esto supone. Y es que, el estatus de ciudadanía conlleva el disfrute de derechos pero también el cumplimiento de obligaciones.

Finalmente, hemos de decir que la situación de crisis ha seguido afectando sobremanera a los programas de vivienda al amparo de Planes de Viviendas anteriores, tanto a nivel estatal (Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012) como a nivel autonómico (Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012). Así los drásticos ajustes presupuestarios que paulatinamente se han venido acordando por los poderes públicos durante los últimos años, han dificultado la tramitación y abono de las ayudas en los diversos programas previstos, tales como los de rehabilitación, transformación de infravivienda, adquisición de viviendas protegidas, subsidiación de intereses de préstamos convenidos, ayudas a inquilinos o renta básica de emancipación.

Fue muy importante el número de quejas recibidas durante 2012 en relación con estas ayudas, lo que quizás pueda explicarse, en parte, por qué en este año 2013 se han seguido dictando muchas resoluciones de expedientes de ayudas en materia de vivienda que las deniegan por falta de disponibilidad presupuestaria. En otros casos, la eliminación de la ayuda (como ha sucedido con la subsidiación de los intereses de préstamos hipotecarios para viviendas protegidas, de carácter estatal) o su reducción y posterior supresión (supuesto de la renta básica de emancipación, también de carácter estatal), han motivado quejas ante esta Defensoría en las que no se ha podido entrar por razones de competencia, por tratarse de medidas adoptadas por la administración general del estado.

Igual ha ocurrido, en lo que a la falta de disponibilidad presupuestaria se refiere, con las ayudas autonómicas previstas en los Planes Andaluces, como era por ejemplo la ayuda para gastos de notaría y registro en la adquisición de viviendas protegidas.

En vistas de ello, consideramos de suma importancia que se aclare definitivamente cuáles son los compromisos de pago contraídos tanto de la Administración

Estatual como Autonómica, porque deriven de derechos ya reconocidos que aún están pendientes de abono, así como que se habiliten las partidas presupuestarias que correspondan para hacer frente a los mismos, ello por cuanto que la actual situación sería un nefasto punto de partida para la puesta en marcha de los nuevos Planes de Vivienda, además de que la experiencia acumulada relativa a las dificultades que hayan podido surgir en la gestión, tramitación y abono, debería servir a la hora del desarrollo normativo de los Planes referidos con la finalidad de corregir las disfuncionalidades detectadas.

Todo ello, unido a la previsible y confirmada disminución de las partidas presupuestarias destinadas para los distintos programas de vivienda que se contemplan tanto en el Plan Nacional, como en el futuro Plan Marco Andaluz, con respecto a Planes anteriores, explican la necesidad de que las ayudas para el acceso a viviendas en alquiler, vayan destinadas necesariamente a las personas con dificultad para acceder al mercado inmobiliario libre, debiéndose valorar la situación en la que se encuentran los distintos segmentos de población con especial dificultad para acceder a un techo digno, y desde ese conocimiento de la realidad social, establecer criterios de selección de adjudicatarios y asignación de recursos públicos, aplicando, en definitiva, criterios de eficiencia en la lucha contra la exclusión y la desigualdad en la satisfacción de este derecho constitucional.

1.2.c. Inclusión social.

Tras casi cinco años de profunda crisis económica, las cifras sobre situaciones de pobreza y exclusión social ponen de manifiesto que el Estado Social, lejos de mejorar, presenta síntomas más profundos de deterioro que afectan a las condiciones de vida de las personas y que tienen que ver con la pérdida del empleo, de la vivienda y con el incremento de los casos de pobreza severa.

Según los datos del informe de Cáritas de 2013, el 10,52% de los hogares andaluces no puede mantener una temperatura adecuada en el interior durante los meses de invierno (la media nacional es la mitad). Por debajo del umbral de la pobreza – establecido en 7.500 euros anuales para un hogar con una sola persona y en 15.768 euros en un hogar con cuatro personas- están el 31,68% de los andaluces. Se trata de una de las comunidades autónomas con mayor índice de pobreza.

También en el ámbito de la personas mayores, la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología ha advertido que la crisis económica, la soledad, la falta de apetito y otros factores provocan que hasta una de cada cinco personas mayores que viven solas esté en riesgo de desnutrición, al ingerir menos de 1000 kilocalorías diarias. La misma entidad recogió que 33.868 ancianos andaluces estaban en situación de exclusión social.

Además, existen otros factores que han incidido de forma negativa en la población mas desfavorecida, como es el caso de los recortes presupuestarios y prestacionales que han afectado a la Ley de Dependencia y que han supuesto una importante merma en el empleo en los servicios de ayuda a domicilio y una reducción de su intensidad en un 30%, con una pérdida total de entre 4.000 a 5.000 empleos.

En el segundo trimestre de 2013, en 636.000 hogares españoles no entraba ningún ingreso; esta cifra representa el 3,69% del total de los hogares. Estos datos nos

parecen terribles, y sus causas tienen que ver con la reducción de las prestaciones y el incremento notable del desempleo.

También tiene que ver con esta situación el descenso del presupuesto destinado a los Servicios Sociales Comunitarios, en lo que son ayudas directas a las familias y a personas individuales. A nivel del Estado, la partida se ha reducido en el último año a 3.948 millones de euros, prácticamente la mitad que la cuantía destinada en el 2008. Esta reducción afecta a la partida de los Presupuestos Generales del Estado que estaba destinada a financiar los servicios sociales básicos de las corporaciones locales (Centros de Servicios Sociales Comunitarios, Albergues y Centros de Acogida) a través del Plan Concertado firmado con las Comunidades Autónomas. A Andalucía este recorte le ha supuesto pasar de los 17 millones de euros en el año 2011 a 5,3 millones en el año 2013.

Todo ello ocurre en un momento en el que el número de usuarios de los servicios sociales se incrementa y en el que quienes acuden en demanda de ayuda son personas que viven su situación con enorme desesperanza. En total, en el conjunto del Estado son más de seis millones de personas las que han acudido en el último año a los Servicios Sociales Comunitarios.

Pero esta situación puede aún empeorar, ya que la aprobación de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, va a suponer que las competencias de las administraciones locales en materia de servicios sociales quedarán reducidas a la información y evaluación de situaciones de necesidad social y a la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

Dichos servicios sociales, además, únicamente serán de prestación obligatoria en los municipios con más de 20.000 habitantes. En los demás municipios, la competencia sobre servicios sociales queda atribuida a la Comunidad Autónoma, aunque la misma puede elegir entre asumir la gestión directa de los servicios sociales, o bien delegar o conveniar su gestión con los Ayuntamientos. El plazo para la asunción de las competencias en materia de servicios sociales por las Comunidades Autónomas finaliza el 31 de diciembre de 2015. Antes de esta fecha las autoridades autonómicas andaluzas deberán decidir por qué sistema optan y, en caso de optar por la delegación en los municipios, deberán negociar con éstos las condiciones de tal delegación.

Sea como fuere la entrada en vigor de esta norma va a suponer un auténtico vuelco en la actual organización de los servicios sociales y puede suponer la desaparición de los que venían siendo prestados por muchos municipios.

En otro orden de cosas, en el año 2013, hemos observado una atención de baja intensidad por parte de los Servicios Sociales debido al incremento de demandantes y a la falta de recursos propios para atenderlos, unido a la incidencia de la crisis en muchos Ayuntamientos y la disminución del presupuesto en materia de Servicios Sociales. Resulta paradójico ante esta situación la derivación de los casos de los Servicios Sociales Comunitarios a la iniciativa social, mientras ésta reclama mayores ayudas para atender el incremento de la demanda.

Todo ello se ha visto reflejado en las quejas que han estado presente en la Institución en este año, en las que ha tenido presencia la dura realidad que atenaza a muchas familias que han visto mermados sus ingresos con la pérdida de las prestaciones sociales y, con ello, se han visto incapaces de seguir pagando sus viviendas perdiendo las

mismas. Son casos de familias que han visto surgir en su seno problemas de desestructuración, trastornos mentales leves, incremento del consumo de determinados fármacos, dependencia a sustancias y todo un conjunto de problemas que estas situaciones de pobreza originan.

Hemos detectado, por las quejas de la ciudadanía, que ha empeorado la situación en muchos Servicios Sociales Comunitarios. Así, recibimos denuncias que hacen referencia a prestaciones económicas insuficientes para atender necesidades básicas; retrasos en la atención ante la enorme demanda existente; falta de recursos humanos y económicos y ayudas limitadas en el tiempo.

También se denuncia la falta de regulación en el acceso a las ayudas, que quedan muchas veces al arbitrio de quienes deciden las mismas; y se cuestiona que la percepción de las ayudas se condicione a requisitos difíciles de cumplir para algunos, como puede ser la obligación de estar empadronado en la localidad por un periodo mínimo de un año, o la limitación de las ayudas para algunos sectores recién incorporados a una situación de exclusión, como pueden ser los inmigrantes.

Muchos servicios sociales municipales carecen de recursos propios para atender las necesidades de quienes acuden pidiendo ayuda, lo que les obliga a derivar a los demandantes a las ayudas que puedan darle las entidades del tercer sector de acción social o a las que puedan ofrecerle altruistamente particulares o empresas privadas.

La única actuación posible para estos servicios sociales es informar a los demandantes sobre otros recursos públicos y ayudarles a tramitar sus solicitudes para ser preceptores del salario social o incluirse en las listas de demandantes de vivienda.

Otros aspectos que salieron a relucir en las quejas recibidas durante 2013 fueron las situaciones de falta de atención por la saturación de los Servicios Sociales Comunitarios, especialmente cuando se trataba de casos que requerían de una atención urgente.

Una de las peculiaridades de la actual crisis económica es que, no solo ha venido a deteriorar la situación de aquellas personas y familias que ya se encontraban en situaciones de exclusión o en riesgo de entrar en ella, sino que además ha propiciado que en el escenario del riesgo y la exclusión social aparezcan nuevos actores. Nos referimos a familias jóvenes, lastradas por un historial de pérdidas acumuladas de empleos, con problemas acuciantes de subsistencia al carecer de medios económicos y con hijos a su cargo; mujeres solas con cargas familiares; jóvenes desempleados en busca del primer empleo, con escasa formación y sin posibilidad alguna de incorporación al mercado laboral; familias normalizadas, con proyectos de vida bien estructurados y viables, arrastradas por la vorágine del desempleo, la acumulación de deudas, la pérdida de la vivienda y la aparición de problemas mentales, alcoholismo o drogadicción.

El mayor drama de estos nuevos actores sociales de la exclusión no es su incorporación a las estadísticas de la pobreza o la marginación, sino su falta de recursos y habilidades para desenvolverse en esta nueva situación, lo que disminuye sus posibilidades de acceso a los medios y las ayudas que posibilitarían su reintegración social.

Sin embargo, el sector más afectado por la crisis es el constituido por las personas sin hogar. Es el que muestra la cara más descarnada de la crisis. Acuden a la

Institución denunciando la falta de plazas en albergues y centros de acogida, ya sea por la disminución de estancias concedidas, por falta de alternativas a la terminación de los periodos de estancia o por la eliminación de los itinerarios de inserción que se habían puesto en marcha en los años previos a la crisis y que estaban reduciendo los efectos de la exclusión.

Muchas de estas personas son hoy personas sin retorno, abrumadas por una situación a la que no ven posibilidades de cambio, atrapadas en la desesperanza de un futuro totalmente incierto y con su dignidad cada vez mas deteriorada.

Son los grandes perdedores de esta sociedad, ya que siempre estuvieron en situación de exclusión y ocupando los más bajos puestos en la escala social, pero ahora ven su situación agravada al resultar mermadas las ayudas que venían recibiendo ante la necesidad de atender las demandas provenientes de los nuevos pobres y los nuevos excluidos.

De no incrementarse los medios y recursos destinados a estos colectivos, podemos encontrarnos con un panorama terrible, marcado por el progresivo deterioro de los miles de personas que llevan años viviendo en nuestras calles y por la marginación creciente de los nuevos excluidos por la crisis.

Las quejas que nos presentan estas personas vienen referidas a la falta de ayudas; la limitación en el tiempo de permanencia en las plazas de albergues; la falta de rotación de las plazas; la desesperación de acudir a media tarde para coger un lugar para dormir y ver que son pocas las plazas vacantes; o la imposibilidad de poder acceder a una vivienda social.

También debemos destacar que las quejas recibidas ponen de manifiesto que a los albergues están acudiendo personas que hasta hace poco vivían su vida con normalidad, tenían casa y una familia y que ahora, debido al impago de alquileres e hipotecas, han perdido sus viviendas y deben acudir a estos lugares porque no tienen donde ir.

Es por ello, que en estos momentos parece más necesario que nunca fortalecer los Servicios Sociales, ya que de proseguir su desmantelamiento veremos aparecer tasas mayores de pobreza y exclusión social y, lo que es peor, los ciudadanos más necesitados quedarán desasistidos y en manos de la beneficencia como hace muchos años ocurría en nuestro país.

No podemos dejar de mencionar que desde la Administración se han impulsado medidas para paliar en parte los efectos que la crisis está produciendo en Andalucía, aunque debemos indicar que estas han sido insuficientes para afrontar un problema de tal envergadura. En este sentido debemos destacar el Decreto-ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social, que supuso 120 millones de crédito extraordinario y no previstos en las partidas iniciales de los presupuestos. Estos fueron distribuidos en 60 millones para el plan extraordinario de Acción Social, 16 millones para la Red y Plan de Solidaridad y Garantía Alimentaria y 44 millones destinados para el ingreso mínimo de solidaridad y otras medidas.

Posteriormente la Orden de 10 de octubre de 2013, que regula las Ayudas Económicas Familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y

las Entidades Locales, de desarrollo del Decreto-ley 11/1992, vino a reforzar las aportaciones dirigidas a las ayudas individuales que son atendidas desde los Servicios Sociales Comunitarios, en su artículo 5 venía a establecer los criterios de acceso a éstas, priorizando las familias con menores a su cargo, así como los requisitos necesarios para ello.

Además, el Plan extraordinario de Acción Social ha supuesto una inyección a la contratación en los ayuntamientos de personas en situación de desempleo. Está se realizó en los últimos meses de año y ha paliado, en parte, el paro crónico en algunas comarcas y con ello las ayudas a los ingresos de las familias.

Uno de los escasos recursos sociales disponibles en estos momentos en Andalucía es el denominado Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, regulado por el Decreto 2/1999, de 12 de enero, que se asemeja a un programa de renta básica con enormes limitaciones. A él han acudido para sobrevivir a los estragos de la crisis miles de personas y familias en todos los municipios de Andalucía, ya sea a través de los Servicios Sociales Comunitarios o directamente a través de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

El Programa de la Renta Mínima de Inserción de Solidaridad, que regula el Decreto 2/1999, de 12 de enero y que es popularmente conocido como *salario social*, constituye la piedra angular del sistema diseñado por el Decreto.

Cuando se elaboró el Decreto y se decidió incluir el programa, se hizo partiendo de algunas experiencias previas a nivel autonómico, que llegaron a definirse como «Rentas Mínimas de Inserción», y que se concebían como complemento y desarrollo de las políticas de protección social entendidas éstas tanto en sus niveles contributivo como asistencial. Así, el Programa de Solidaridad de los Andaluces surgió fruto del acuerdo en el Diálogo Social entre la Junta de Andalucía y los Agentes Sociales, procurando poner los medios necesarios para la erradicación de la marginación y la desigualdad.

Dicho programa reconoce a los ciudadanos andaluces como sujetos activos de la sociedad e incluye una serie de medidas con una clara vocación integradora, dejando, en último término, las medidas de carácter puramente asistencial.

Sin embargo, la realidad de estos años y especialmente la crudeza de la crisis ha determinado que el programa sobreviva hoy en día con una misión fundamentalmente asistencial y renunciando a sus objetivos de lograr la reinserción social, ya que las medidas necesarias para ello pivotaban sobre unos itinerarios de empleo que la crisis ha convertido en ilusorios.

Después de años de aplicación del programa, las carencias y deficiencias del mismo son notorias y se ven agravadas por los efectos de una crisis económica que ha multiplicado el número de solicitantes, desbordando las capacidades del sistema.

Así, es evidente que la inmediatez de la intervención social, que era una de las premisas de un programa destinado a solventar situaciones de emergencia social, ha quedado sepultada por el marasmo de la lentitud burocrática y por la imposibilidad de resolver los procedimientos, no ya en los plazos normativamente previstos, sino ni siquiera en plazos aceptables para la demanda que atienden.

También la suficiencia financiera del programa ha quedado en entredicho después de años de verse continuamente superadas las previsiones presupuestarias por la realidad del incremento continuado en la demanda de ayudas. Una imprevisión presupuestaria que, no solo impide atender con suficiencia las necesidades generadas cada año, sino que además parece perpetuarse al repetirse inexorablemente un año tras otro.

El preámbulo del Decreto 2/1999, venía a poner de manifiesto el deseo de que la renta mínima de inserción que contemplaba se convirtiese en un paso previo al posterior reconocimiento de la Renta Básica como un derecho subjetivo. La renta mínima debía propiciar niveles de protección asistencial de carácter universal y equilibrador de las desajustes sociales en aquellas poblaciones donde la marginación y la desigualdad se hacen más patentes.

Resultaba obvio que los argumentos que fundamentaban la norma estaban dentro de una óptica integradora, que se esperaba fuese siendo objeto de paulatino desarrollo, no solo por la Junta de Andalucía, sino también por otras Administraciones Públicas. Por este motivo la norma, además de recursos asistenciales como la renta mínima, pretendía arbitrar otro tipo de acciones o medidas insertivas que desarrollasen y capacitasen a la unidad familiar beneficiaria. Reconocía el Decreto la importancia de la orientación y la función integradora de medidas como el empleo frente a medidas meramente asistenciales, así como la existencia de la medida de vivienda y educación que refuerza esa integralidad.

Sin embargo, la realidad ha venido a cercenar estas ambiciones y en estos momentos, la norma subsiste a duras penas asentada sobre sus premisas mas asistenciales, huérfana de sus aspectos mas integradores y lastrada por sus deficiencias financieras y sus retrasos burocráticos.

Pese a todo, sigue siendo unos de los pocos recursos a los que las personas en situación de emergencia social y económica pueden acudir en Andalucía, lo que explica el continuo incremento en la demanda que ha propiciado continuos incrementos en las dotaciones presupuestarias, siempre insuficientes.

En efecto, desde el inicio de la crisis, las solicitudes de Ingreso Mínimo de Solidaridad se han mas que duplicado. Así podemos ver, como en el año 2008 se habían presentado 29.134 solicitudes, de las que se gestionaron 23.399 y se estimaron 18.392. Mientras que en el año 2013 se han presentado 60.971 solicitudes nuevas, se han gestionado un total de 77.932 –incluyendo solicitudes de años anteriores- y se han estimado 55.577. Este considerable incremento de la demanda ha generando a su vez dificultades en la tramitación administrativa de las solicitudes que, en ocasiones, han provocado retrasos en la concesión y percepción de las ayudas de casi once meses.

Estos problemas crónicos de la insuficiencia presupuestaria y los retrasos en la tramitación de las solicitudes, han llevado a esta Institución ha acometer de oficio diversas quejas cuya finalidad no era otra que tratar de compeler a la Administración a adoptar medidas que, de una vez por todas, abordasen la realidad de estos problemas, dotando al programa de la suficiencia financiera necesaria y de los medios para agilizar la tramitación de las solicitudes. Las recomendaciones y sugerencias dictadas en este sentido un año tras otros, aunque bien acogidas por la Administración, nunca acaban de dar los frutos

pretendidos y las leves mejoras introducidas en el programa siguen sin resolver los problemas enquistados en el mismo.

Una de las últimas modificaciones introducidas por la Administración en el programa con la intención de atajar el endémico problema de los atrasos en la tramitación de los procedimientos ha resultado a la postre tan inútil como las anteriores.

Nos referimos a la publicación del Decreto-Ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social, en el que se modificaba el Decreto 2/1999, estableciendo una reducción en el plazo previsto para resolver los procedimientos desde la presentación de la solicitud, que pasaba de tres a dos meses.

A pesar de que se preveía un refuerzo administrativo en aquellas Delegaciones Territoriales con mayores cargas de trabajo para conseguir este objetivo, la realidad es que los resultados han sido muy pobres en 2013, ya que esta Institución sigue recibiendo reiteradas quejas de ciudadanos cansados de esperar durante meses y meses la resolución de una solicitud de ayuda que se revela urgente al estar motivada por la absoluta falta de recursos. No obstante, hubo un incremento presupuestario importante en el último trimestre que llevó a acelerar el proceso de concesión, pero lejos de los dos meses previstos en el Decreto.

En relación al número de quejas recibidas por esta Institución en relación con este programa, debemos decir que se ha producido un crecimiento exponencial en consonancia con el aumento de demandantes en los últimos años. En total, en 2013 se ha intervenido sobre 54 quejas, de las que 14 pertenecían a años anteriores y 40 eran quejas nuevas del año 2013.

En cuanto a la tipología de quejas, el mayor porcentaje eran denuncias relacionadas con el retraso en la tramitación presentadas por personas impelidas por situaciones de precariedad absoluta. También han sido numerosas las quejas de personas disconformes con la denegación de su solicitud por incumplimiento de los requisitos establecidos normativamente. Muchas de estas quejas tenían que ver con los criterios para ser preceptores, que algunas personas consideran poco adaptados a la realidad actual y con el escaso uso de la posibilidad contemplada en el artículo 20 del Decreto para situaciones de emergencia social.

Además, como consecuencia de la crisis, se dan situaciones que no se contemplan en la norma, como son las de aquellas familias con hijos que pierden su hogar por no poder hacer frente a los pagos de alquiler o hipoteca y tiene que refugiarse en casas de los abuelos, encontrándose con el problema de no poder percibir el salario social al existir algún miembro en el hogar –los abuelos pensionistas- que cuenta con ingresos. Se crea así un bucle de imposible salida, en el que la familia no puede rehacer su vida independiente al no disponer de los ingresos del salario social.

Por otro lado está el caso de las mujeres que viven solas con hijos a cargo y con una pensión compensatoria que no es abonada por el padre. Estas mujeres no pueden acceder al salario social o pierden el derecho a su percepción cuando se aprueba la pensión compensatoria, sin que el impago de dicha pensión les habilite para la percepción de este subsidio ya que deben esperar hasta la resolución del judicial del procedimiento de

reclamación. Mientras esta resolución se produce, y puede tardar años, las mujeres y sus hijos deben sobrevivir sin ingresos de ningún tipo.

1.2.d. Salud.

Los estudios sobre el impacto de la crisis económica en el Sistema Nacional de Salud se suceden desde muy diversas perspectivas. Se dedican al análisis de la experiencia de cambio que está afectando al mismo con un carácter general, así como también a la investigación de las repercusiones que se están produciendo en los subsistemas sanitarios autonómicos, fundamentalmente en los casos de Comunidades Autónomas que vienen protagonizando las mayores iniciativas de recorte.

Nos situamos de nuevo en el debate sobre la sostenibilidad del Sistema Sanitario Público, que ha existido desde siempre, teniendo en cuenta los elevados niveles de déficit que aquel acarrea anualmente, pero este debate se contempla de una manera mucho más agudizada, o incluso recrudescida por las circunstancias económicas actuales, en medio de las cuales se justifican las actuaciones en aras de la subsistencia de aquel, a lo que se añade también la mejora de su seguridad y calidad.

En estos términos al menos se expresa la denominación del Real Decreto 16/2012, de 20 de Abril, que es el principal instrumento normativo para operar la reforma del sistema, y al cual ya tuvimos ocasión de referirnos el año pasado en estas mismas páginas.

Por entonces vinimos a incidir en lo que hace a los cambios operados en la titularidad del derecho a la asistencia sanitaria, llamando la atención sobre la recuperación de los conceptos de asegurado y beneficiario, así como el tratamiento de las personas extranjeras que carecen de autorización para residir legalmente en España.

En segundo lugar, y por la importante controversia y dudas suscitadas, nos ocupamos de las novedades introducidas en relación con la aportación de los usuarios al pago de la prestación farmacéutica, cuestión que todavía sigue dando mucho que hablar, como más adelante señalaremos.

En definitiva nos encontramos con medidas que afectan a la accesibilidad, con otras que inciden sobre la cartera de servicios, y por último, consideramos la efectiva disminución del volumen de recursos asignado, por lo que de la misma se infiere para el funcionamiento del sistema.

En el primer grupo seguimos contando con quejas en las que se muestra la disconformidad con la facturación de gastos por asistencia sanitaria, facturación que en algunos casos alcanza la vía ejecutiva, y por su importe, a veces pone en serio peligro la solvencia económica de los afectados.

En el año 2013 hemos tenido ocasión de realizar dos resoluciones sobre este asunto, la primera en la **queja 12/3838** por liquidación de gastos a una usuaria que había devenido desempleada, y la segunda en la **queja 13/882**, por hacer lo propio con otro usuario inmigrante, que precisó atención sanitaria por razón de urgencia para enfermedades de naturaleza grave.

Dentro del segundo apartado necesariamente tenemos que traer a colación la modificación que en la normativa citada se anunciaba para la cartera de servicios, aunque sea al menos para reflejar que los cambios que implica la regulación aludida aún no se han materializado, excepto por lo que hace a la prestación farmacéutica.

Y es que a salvo de la cartera común básica de servicios asistenciales, en tanto que conjunto de actividades asistenciales de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, incluido el transporte sanitario urgente; el resto de las modalidades de prestaciones previstas están sujetas a aportación, o incluso reembolso por parte del usuario.

Esta previsión hace augurar un cambio en el régimen de financiación de prestaciones tales como la ortoprotésica, la de productos dietéticos, o la de transporte sanitario programado, existiendo en los dos últimos casos un proyecto normativo con rango de orden, que aún no ha visto la luz.

En cuanto a la prestación farmacéutica, prosigue la recepción de quejas en las que se reivindica la clasificación en un grupo distinto de copago, y fundamentalmente la inclusión en alguno de los supuestos de exención.

Lo que se pone de manifiesto por los interesados es que existen ciudadanos que no tienen medios para acceder a los tratamientos, que carecen de recursos para adquirirlos, y que por esta causa no pueden seguir los tratamientos que tienen prescritos, los cuales, en algunos casos, son imprescindibles para la atención de las enfermedades que padecen. Como consecuencia de ello, se detecta que los supuestos de exención contemplados en la norma no amparan estas situaciones, ni siquiera el que exime a los desempleados que han perdido el derecho a percibir el subsidio, supuesto del que exclusivamente se benefician unas 600.000 personas en todo el territorio del Estado. Esto nos lleva a plantearnos la necesidad de promover el establecimiento de alguna medida de exención de aportación farmacéutica en beneficio de las personas que carecen de ingresos, o que perciben recursos muy escasos.

La situación se ve agravada por la aprobación de una nueva modalidad de copago por Resolución de 10 de septiembre de 2013 (BOE del 19 de septiembre), que modifica las condiciones de financiación de determinados medicamentos incluidos en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, los cuales no se califican de uso hospitalario, pero sin embargo están sometidos a reservas singulares, que implican que se proporcionen desde los servicios de farmacia de los hospitales a pacientes no hospitalizados.

La aludida modificación conlleva que los pacientes a los que se les prescriba, deban realizar una aportación para sufragar su coste, que se cifra en el 10% de su precio, con un límite de 4,20 euros (revisable).

En nuestra Comunidad Autónoma, al igual que en otros territorios, aunque por razones diversas (oposición a la medida, dificultades técnicas, ...) esta disposición no se viene aplicando. En esta tesitura la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales ha dado a conocer la intención de la Administración Autonómica Andaluza de formular recurso de alzada frente a la citada resolución, por lo que presumimos que el asunto puede acabar sometido al arbitrio de los tribunales de justicia.

En tercer lugar las consecuencias atribuibles a la limitación presupuestaria son de índole muy variada y resultan difícilmente sistematizables.

En esta Institución se vienen planteando quejas por insuficiencia de medios personales (pediatras, médicos de urgencia, falta de sustitución de vacaciones, ...), y a todas luces se vislumbra que la crisis no solo se está traduciendo en reducción del empleo en el ámbito del sistema sanitario público, sino también en empeoramiento de las condiciones laborales de los profesionales.

En estrecha conexión con lo anteriormente expuesto se reproducen las tradicionales quejas por demora en la atención, tanto por lo que hace a intervenciones quirúrgicas como a consultas de revisión o recogida de resultados.

Se aplican con rigidez criterios para la dispensación de diversos productos sanitarios (tiras de control de glucemia para pacientes diabéticos, absorbentes de incontinencia urinaria, ...) o para la derivación de pacientes a centros y unidades de referencia, fuera del ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

Capítulo aparte merece el acceso a tratamientos innovadores, sobre todo farmacológicos, donde operan los criterios de contención que articulan las comisiones de farmacia de los centros hospitalarios, obviando incluso las posibilidades que la normativa vigente concede para la utilización de los mismos al margen de las indicaciones terapéuticas autorizadas, o con carácter previo a dicha autorización.

Los procedimientos adoptados para la adquisición de los medicamentos (compras centralizadas, subasta de equivalentes terapéuticos, ...) también conllevan en algunos casos eliminación de las alternativas más costosas, y por esta vía de la posibilidad de acceso a las innovaciones por parte de aquellos pacientes a quienes sus facultativos se las han recomendado, sin que exista certeza sobre su perfecta intercambiabilidad.

Continuamos advirtiendo que las inversiones, al menos por lo que se refiere a infraestructuras sanitarias, se encuentran totalmente paralizadas, hasta el punto que nos encontramos con hospitales o centros de salud que están prácticamente construidos, pero que no llegan a ponerse en marcha, a lo que se une el incumplimiento de los compromisos temporales previstos en la edificación de otros.

En este sentido, han contactado con la Institución los representantes de diversas plataformas ciudadanas que se han constituido para alcanzar el objetivo de dotar de un equipamiento sanitario a una determinada área geográfica o localidad para que atienda las necesidades asistenciales de la población de las mismas. Por poner un ejemplo reciente hemos recibido la queja de la plataforma que exige la apertura del consultorio de Torre de Benagalbón, construido por el Ayuntamiento tras acuerdo con la Administración Sanitaria, que al parecer ahora se desdeña por considerar que las necesidades de la zona quedan cubiertas con los centros de salud de las localidades colindantes (Rincón de la Victoria y La Cala del Moral).

En el ámbito de la salud mental, hemos de partir de la consideración de que las condiciones socioeconómicas desfavorables se asocian a efectos negativos sobre la salud de las personas. Las crisis económicas se han asociado a un aumento de los problemas de

salud, sobre todo de la salud mental, así como a un incremento de la mortalidad por suicidios.

Los expertos de la OMS refieren que el incremento de la pobreza y los recortes en el gasto público, experimentados en Europa desde el inicio de la crisis, en el año 2007, han conducido a un notable detrimento de la salud mental de la ciudadanía europea. La evidencia científica ha puesto de manifiesto que las personas que sufren recortes en sus ingresos y conflictos familiares presentan, respecto a la población en general, un riesgo significativamente mayor de padecer algún tipo de problema de salud mental; la relación entre crisis económica y salud mental es bidireccional, de tal modo que no solamente la crisis tiene un efecto negativo en la salud, incluida la salud mental, sino que los problemas en este último ámbito también tiene una repercusión grave en el desarrollo económico de los países europeos.

Sin embargo, el efecto de las crisis económicas en la salud de la población va a depender mucho del contexto institucional, especialmente del estado de bienestar con sus mecanismos de protección a los ciudadanos.

Perder el trabajo y pasar a estar en paro tiene consecuencias sobre la salud de las personas, sobre todo en la esfera psicosocial. Al mismo tiempo, es importante recordar que hay estudios que ponen de manifiesto que las prestaciones económicas de desempleo evitan o reducen este efecto y que las consecuencias negativas sobre la salud se centran en las personas sin prestaciones. La precariedad laboral es un riesgo grave para la salud en general, y de forma más específica para la salud mental.

Para reducir o eliminar el impacto del paro sobre la salud mental no basta con conseguir cualquier tipo de trabajo. Algunos estudios observan que entre la población joven no hay diferencias en el estado de salud mental entre personas desempleadas y las que trabajan en ocupaciones que están por debajo de su cualificación o las que tienen un trabajo insatisfactorio.

Según los expertos, la incertidumbre laboral es consecuencia de procesos de reestructuración de empresas en los que se recortan las plantillas, tiene un impacto sobre la salud no sólo de las personas que pierden su trabajo, sino también de las que continúan trabajando. Entre éstas, se ha observado un incremento de trastornos ansioso-depresivos relacionados con la incertidumbre sobre el futuro laboral, un aumento de conflictos entre compañeros, un incremento del volumen de trabajo al reducirse habitualmente más la mano de obra que las exigencias del trabajo, así como un aumento del consumo de tabaco y de los problemas en el entorno familiar.

En definitiva, el impacto de la crisis económica actual afecta en la salud mental de la ciudadanía de manera directa a la tasa de suicidios y en la asistencia sanitaria que reciben.

Con relación a los desempleados, estos tienen un 34% de posibilidades de sufrir problemas psicológicos, depresión y ansiedad-, el doble que entre personas con trabajo, con una probabilidad del 16%. Las personas más vulnerables son las comprendidas entre los 15 a 29 años y los mayores de 64.

También estos problemas se ven proyectados en la población infantil, que es especialmente vulnerable a los efectos de las crisis económicas, ya que éstos se asocian a

un aumento en las desigualdades sociales, y las desigualdades sociales en la primera infancia son predictoras de desigualdades en la salud en la vida adulta. Este efecto viene mediado por las inequidades en el desarrollo físico y psicológico, así como en el nivel de estudios alcanzados.

Aunque la crisis económica afecta tanto a los hombres como las mujeres, los efectos son mayores en ellas. Con anterioridad a la crisis, las mujeres ya partían de una situación de mayor dificultad de acceso a un empleo de calidad que los hombres, trabajaban con más frecuencia en los sectores donde las condiciones de empleo son más precarias (como el servicio doméstico), tenían salarios más bajos y una mayor carga de trabajo en el ámbito doméstico. Todas estas condiciones empeoran con la crisis económica y se asocian a un impacto negativo en la salud.

Desde esta perspectiva, consideramos que los efectos de la crisis han mermado las posibilidades que se preveían con la aprobación del II Plan Andaluz de Salud Mental de Andalucía (PISMA), sobre todo en relación a los sectores más vulnerables que se marcaban como objetivos (personas sin hogar, personas presas y el colectivo con patología dual).

También la incidencia de la crisis ha venido a frenar la creación de los equipos de intervención asertivos comunitario, que hubieran mejorado la intervención con aquellos sectores menos receptivos a los tratamientos o el amplio grupo de personas sin hogar que presentan algún tipo de trastorno. Al mismo tiempo, la situación de personas presas con enfermedad mental ha empeorado más si cabe, ya que son pocos los centros penitenciarios que cuentan con psiquiatras o, como venía ocurriendo, al menos contaban con el desplazamiento de éstos desde el Servicio Andaluz de Salud.

Dentro de los trastornos psicopatológicos con mayor presencia, están las personas con Patología Dual. Son aquellas situaciones clínicas en las que concurren una conducta adictiva y otro trastorno mental, sin entrar en consideraciones sobre los aspectos de causalidad. Afectan a un núcleo importante de personas, consumidoras de drogas, con un trastorno psíquico y con enormes dificultades de diagnóstico y la evidencia de que el efecto de las diferentes sustancias no es el mismo en personas sanas que en sujetos que sufren trastornos psiquiátricos, la falta de precisión a la hora de diferenciar el diagnóstico de abuso de sustancias del de dependencia o adicción y la existencia de redes clínicas separadas, la de salud mental y la de adicciones, para tratar un único enfermo, que presenta dos enfermedades y que ha dado lugar al llamado “síndrome de puerta equivocada”.

La gravedad y persistencia de esta patología ha llevado a los profesionales de la Salud Mental y de las Adicciones a establecer un protocolo de intervención conjunto, reeditado y revisado en el año 2012 y que pretende potenciar la coordinación intersectorial, facilitar el abordaje integral que garantice la continuidad asistencial y mejorar la accesibilidad de esta población a los servicios.

Finalmente, en el ámbito específico de las adicciones, la crisis económica está teniendo efecto sobre los dispositivos y, con ello, sobre las personas que deciden dejar de consumir e iniciar un tratamiento. Además, afecta también al consumo de las distintas sustancias y las formas de consumir, al generar un deseo más intenso de alcanzar los efectos de las sustancias sobre las personas, debido a su menor coste y a la búsqueda de

la evasión de situaciones no deseadas. Ello se realiza a través de una mezcla explosiva de diversas sustancias.

En relación al consumo, según los últimos estudios de agencias oficiales como el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanía (OEDT), las denominadas drogas clásicas, cannabis y cocaína, han disminuido; por el contrario, ha aumentado el consumo intensivo de todo tipo de sustancias. En cuanto al consumo de cocaína éste ha descendido desde el inicio de la crisis en el año 2008, aunque seguimos siendo el segundo país en número de consumidores detrás del Reino Unido. Al mismo tiempo se ha incrementado el consumo de sustancias de síntesis, como la ketamina, mezcla de pastillas y éxtasis cristalizado. Es lo que se denomina entre la población consumidora como "el puchero".

Se busca alcanzar un efecto más potente e inmediato, con un mayor riesgo sobre sus vidas debido a un menor control sobre los efectos. Además, el precio de las sustancias ha disminuido como consecuencia de la crisis, así como las posibilidades económicas de los consumidores, entre un 15 y un 30% y también muchos, ante la situación de paro, se han dedicado al trapecho y pretenden vivir de una forma ilegal con riesgos personales y familiares, y no solo como forma de mantener el propio consumo sino también como forma de subsistir ante la actual situación.

Otro efecto relacionado con la crisis y el consumo de drogas tiene que ver con la situación de desempleo, ya que los estudios relacionan éste con un mayor consumo de sustancias legales, debido al aumento de problemas personales que conlleva situaciones de ansiedad y depresión y, donde el consumo de drogas legales se convierte en una salida o forma de paliar el mal momento que viven. Esto ha llevado a un incremento de la demanda de tratamiento, casi en un 35% en el año 2013, como recoge un informe de la Asociación Proyecto Hombre, que incide en la existencia de un mayor consumo de las drogas legales: alcohol y tabaco.

Otra imagen que vemos asociada a la crisis, es un mayor consumo de alcohol en los y las jóvenes en las calles a través del botellón como un medio más económico de diversión, afectando de nuevo a plazas y lugares con concentraciones en grupos más reducidos para llamar menos la atención de los vecinos y evitar la intervención de las autoridades, así como el efecto sancionador de las normas existentes al respecto.

En el caso del tabaco, se ha producido un incremento de su consumo, como un componente para calmar la ansiedad de forma importante en ese sector de la población, que de forma más directa recibe el impacto de la crisis. Nos referimos a la población desempleada.

Al mismo tiempo que observamos cambios con relación a las sustancias y sus consumos, vemos cómo los presupuestos dirigidos al sostenimiento de los recursos de tratamiento han decrecido entre un 15 y un 20%, debido, entre otras razones, a la reducción de las aportaciones del Plan Nacional de Drogas a las Comunidades Autónomas y a las ONG, que ha llegado a ser de casi un 60%, al margen de los recortes realizados por la Administración Autonómica. Es como si los problemas de las drogas hubiesen desaparecido o estuviesen ocultos y, por el contrario, no ha sido así, ya que como hemos comentado éste se encuentra más presente que nunca y existen menos instrumentos rehabilitadores para combatirlos.

No obstante, sigue manteniendo el tratamiento de las adicciones un carácter integral y universal, aunque mermado en su cobertura como consecuencia de los recortes. De seguir así, es previsible un empeoramiento de la situación para el próximo año.

En relación a las quejas en las que se ha intervenido en el año 2013, el número de éstas ha sido de 20, en las que se abordan problemas de diversa naturaleza. En un primer grupo destacamos aquellas que hacen referencia a la reducción de plazas de concierto en centros de internamiento; la disminución del coste plaza/día y las dificultades de mantener los centros de tratamiento; el cierre de centros de día de las ONG o la reducción de las aportaciones de la Junta de Andalucía en los conciertos y convenios con entidades públicas y privadas, en torno a un 15% para el sostenimiento de la Red Pública, así como el retraso en el pago de las ayudas (**queja 12/6745** y **queja 12/6134**).

De forma individual siguen estando presentes las quejas relacionadas con personas con patología dual y sus dificultades para iniciar un tratamiento integral, aquellas otras relacionadas con el tiempo de espera para los programas de tratamiento o el acceso a los programas de reinserción.

1.2.e. Dependencia

Las quejas tramitadas por esta Institución en relación el Sistema de Atención a la Autonomía y Dependencia (SAAD) superen con creces a las quejas referidas a temas sanitarios o a las quejas relacionadas con la prestación de servicios sociales.

La razón para este gran número de quejas no hay que buscarla solo en el gran número de personas atendidas actualmente por el Sistema de Atención a la Autonomía y Dependencia (SAAD) y en la elevada conflictividad que se deriva de la gestión de un Sistema que se ha revelado enormemente complejo, sino que es también una consecuencia directa de la especial incidencia que la crisis económica ha tenido en el desarrollo y aplicación del SAAD.

Durante el año 2013 los problemas arrastrados por la aplicación de la Ley de Dependencia en Andalucía, no solo han alcanzado su punto más álgido, sino que han sido igualmente ímprobos los esfuerzos aplicados por esta Defensoría para garantizar los derechos de los ciudadanos que han acudido en queja ante esta Institución.

Si en el Informe Anual de 2012 abríamos el epígrafe destinado a examinar la dependencia, haciendo una especial mención a las demoras detectadas en la tramitación del procedimiento administrativo, cualquiera que fuera su objeto o finalidad (es decir, reconocimiento de grado, revisión del mismo, reconocimiento de recurso del Sistema, o revisión del programa individual de atención), en el recién expirado año 2013 la característica general del Sistema no ha sido otra que la de las demoras, en un sentido general y global, o más verazmente, la de la "ralentización", -en palabras de la Administración-, o "paralización del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia" (SAAD), -en la percepción y consideración que nos han trasladado los ciudadanos-.

Afortunadamente, en el último trimestre del año 2013 hemos comenzado a atisbar indicios de que la paralización del Sistema parece tocar a su fin. Unos indicios que

esperamos se confirmen en toda su plenitud durante 2014 para bien de las muchas personas que han visto, con enorme sufrimiento, como sus derechos como dependientes y sus esperanzas de beneficiarse de las prestaciones del Sistema quedaban soslayadas por la inoperancia del mismo.

Y es que han sido realmente duros los acontecimientos que en materia de dependencia se han vivido durante 2013, como se comprobará en los apartados siguientes donde vamos a exponer únicamente, los avatares más significativos de un sector que ya arrastraba problemas serios de años anteriores, ampliamente expuestos en nuestros Informe Anuales.

A) Servicio de ayuda a domicilio

a.- Usuarios

Durante el año 2013, en línea con la afectación generalizada del Sistema de la Dependencia, también el servicio de ayuda a domicilio ha sufrido un menoscabo, al menos por lo que se refiere a la entrada de nuevos usuarios en el disfrute del mismo, así como en la pérdida del derecho reconocido producida como consecuencia del cambio de domicilio del afectado.

En el primero de los supuestos citados, efectivamente, la ausencia de reconocimiento de servicios y prestaciones del Sistema, ha motivado la comparecencia ante esta Defensoría de personas que denunciaban la demora y reclamaban el dictado de resolución reconociendo su programa individual de atención con efectividad del servicio de ayuda a domicilio.

Por otra parte, las incidencias en el servicio de ayuda a domicilio han venido también provocadas por otra disfunción del sistema, consistente en demorar las revisiones del programa individual de atención que tiene lugar cuando el beneficiario cambia de domicilio de residencia, de tal modo que en estos casos, el simple traslado ha conllevado que el usuario quede privado del servicio que tenía reconocido "*sine die*".

La privación a nuevos dependientes o a dependientes trasladados, de acceder al servicio de ayuda a domicilio, intentó ser mitigada, en cierto modo, a través del servicio establecido con carácter transitorio y provisional, por el Decreto-ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía.

Sin embargo, no han sido pocos los usuarios que han comparecido para mostrar su disconformidad con un servicio perentorio, que no soluciona la necesidad de forma definitiva.

b.- Entidades prestadoras del servicio

Tampoco las entidades y trabajadores que prestan sus servicios en la ayuda a domicilio, se han visto ajenos a la crisis de la dependencia, sino que, junto a sus usuarios, han sufrido las penurias de la falta de recursos del Sistema.

No en vano, en el año 2013 han persistido las quejas, huelgas y denuncias públicas de quienes prestan sus servicios en el sector de la ayuda a domicilio, por impago de las aportaciones públicas de financiación y/o de los salarios a los auxiliares prestadores.

En la mayor parte de las ocasiones, han sido las auxiliares del servicio de ayuda a domicilio las que han comparecido ante esta Institución, acuciadas por un largo período de retrasos en el pago de sus salarios, cuando no de meses de impago.

En todas las quejas de esta índole, el problema subyacente ha venido provocado por la multiplicidad de agentes intervinientes (Junta de Andalucía, en su caso, Diputación, Ayuntamiento y empresa adjudicataria de la prestación del servicio), y la imposibilidad para los trabajadores de conocer en qué nudo de dicha cadena se había producido el incumplimiento de transferencia del presupuesto destinado a sufragar el coste del servicio, que les parecía necesario para reclamar la solución oportuna.

En la mayoría de las ocasiones, la llamada de atención de los afectados y la intervención de esta Institución ha provocado el movimiento del entramado y la liberación de algunos de los fondos pendientes de pago, lo que ha posibilitado que se reanude su funcionamiento, siquiera sea de forma renqueante, del servicio dando por terminadas nuestras actuaciones por encontrarse el asunto en vías de solución.

B) Servicio de atención residencial

a.- Dependientes

El servicio de atención residencial tiene una relevancia muy destacada entre los recursos que la Ley 39/2006 ofrece a los dependientes, fundamentalmente cuando el beneficiario es una persona mayor sin capacidad de autovalimiento.

Durante el año 2013 se ha producido una situación insólita en relación con este servicio, consistente en que mientras numerosos dependientes reconocidos, cuya propuesta de PIA incluía el derecho de acceso a este tipo de Centros, permanecían a la espera de una resolución que les otorgase plaza en un centro, las Residencias (públicas y concertadas) presentaban un buen número de plazas vacantes.

En la mayor parte de los casos, los comparecientes denunciaban que durante el prolongado retraso en el reconocimiento del servicio, el dependiente había empeorado y la familia se había visto abocada a ingresarlo en una Residencia, ocupando plaza privada cuyo coste no podrían asumir mucho más tiempo, dado que nunca previeron que el expediente pendiera durante años.

No menos frecuentes fueron las ocasiones en que, si bien el dependiente tenía reconocido algún recurso del Sistema (esencialmente una Unidad de Estancia Diurna, el servicio de ayuda a domicilio o incluso la prestación económica para cuidados en el entorno familiar), el deterioro de su estado motivaba la petición de revisión del PIA y una nueva propuesta de acceso a un servicio de atención residencial, que nunca obtenía respuesta. Ocurriendo incluso que por ser inaplazable el ingreso, el dependiente perdía el recurso reconocido (al no poder seguir haciendo uso de él) y quedaba sin ningún otro.

La misma suerte corrieron los usuarios que precisaron la revisión del PIA por traslado de Comunidad Autónoma.

b.- Centros concertados

Desde la perspectiva de las empresas y entidades titulares de Centros concertados, la mayoría de las cuales nacieron al abrigo de las favorables expectativas de la Ley 39/2006, e incluso en ocasiones motivadas por promesas administrativas de concierto, la situación ha ido en consonancia con la suerte de los usuarios con derecho insatisfecho.

La falta de acceso de nuevos usuarios, unida a los sucesivos impagos por parte de la Administración de las cantidades adeudadas a estas entidades y asociaciones gestoras de algunos de los recursos del sistema de dependencia, han provocado graves perjuicios a las mismas y creado situaciones que podrían llegar a provocar la desaparición de los propios recursos.

Así, los reiterados retrasos de la administración en el abono de ayudas previamente comprometidas con estas asociaciones obliga a las mismas a tener que recurrir al endeudamiento para poder afrontar los necesarios pagos ya sean de nóminas, seguros sociales o proveedores, deteriorándose así su situación económica hasta extremos tales que en algunos casos no han tenido mas remedio que proceder al despido del personal y al cierre de los recursos.

En lo sucesivo quedan pendientes decisiones administrativas de calado, como la que se refiere al pago de plazas reservadas en los centros concertados y el modelo que, en el actual contexto, permitirá el mantenimiento de un servicio imprescindible para una población cada vez más envejecida.

C) Prestación económica para cuidados en el entorno familiar

El reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, mediante la aprobación del PIA correspondiente, ha sido la cuestión que mayores dificultades ha propiciado en el año 2013, ocasionando un importante número de quejas.

Si bien existen casos en los que dicha prestación constituye de forma indudable el recurso más adecuado o idóneo para el dependiente (caso de los menores de edad dependientes y de los discapacitados), es lo cierto que en los últimos tiempos dicha prestación se había venido generalizando, recurriendo a la misma de forma abusiva, con independencia de las necesidades reales del favorecido por la misma. Y ello a pesar de que la Ley 39/2006 la concibe como una prestación de carácter excepcional (artículo 14.4).

Como ya pusimos de relieve en la Resolución dictada en la **queja 13/2501**, promovida de oficio -y han subrayado asimismo especialistas en el Sistema de la Dependencia- las razones de este fenómeno han sido doblemente interesadas.

Por una parte, su menor coste para la Administración. Y, por otro lado, la comprensible concepción de esta exigua prestación, por tantas familias abrumadas por la crisis, como uno de los pocos, -si no el único-, recurso con que mitigar su delicada situación económica.

En el año 2013, sin embargo, mientras persistía -por razones obvias- el interés de los dependientes en obtener su reconocimiento, la Administración, en cambio, se enfrentaba a la imposibilidad material de asumir el reconocimiento de nuevas prestaciones económicas, por carencia de presupuesto que así se lo permitiera.

Basta citar casos como el de la **queja 13/1411**, cuya promotora, madre de un menor de edad Gran Dependiente, nos traslada la demora en la aprobación de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar propuesta a su favor, y concluye diciendo:

“SOLICITO: de esa Institución, me ayude a buscar una solución a mi situación, ya que cada vez se agrava más al encontrarnos mi marido y yo en paro y acabársele a él la prestación en el mes de Abril. Con lo cual mi hijo se quedaría totalmente desamparado, ya que ello implicaría no poder hacer frente a nuestras deudas, entre ellas la hipoteca de nuestra vivienda, ni poder proporcionarle el bienestar que necesita nuestro hijo ni ayudarle para que avance, dentro de sus limitadas posibilidades dada su enfermedad”.

O el de la **queja 12/2047**:

“Necesito con urgencia ese dinero, se acerca mi orden de desalojo, en casa no tengo ningún tipo de ingresos, no puedo trabajar y no sé cómo voy a tirar”.

D) Pagos fraccionados

Tras la modificación introducida por la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto-ley 8/2010, el pago a los beneficiarios del importe total de la suma devengada por el reconocimiento retroactivo de la prestación económica, dejaba de ser liquidado por la Administración en un pago único, realizado al tiempo de aprobarse el PIA y la prestación mensual correspondiente, sino que, en lo sucesivo, podría ser aplazado por decisión facultativa de la Administración Autonómica, periodificándose su abono en el máximo de pagos anuales de igual cuantía anteriormente referidos, computados desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación.

La Administración Autonómica andaluza, en consecuencia, se acogió a esta facultad, fijando el vencimiento de cada anualidad de los pagos fraccionados, de forma común para todos los beneficiarios, en el mes de marzo de cada año, siendo el primer pago en marzo de 2011.

Si bien no se detectaron incidencias en el vencimiento de marzo de 2011, sin embargo, en el mes de marzo de 2012, afloró el primer indicio importante del estancamiento que durante 2013 ha sufrido la dependencia en Andalucía, al producirse el impago del pago fraccionado de dicha anualidad.

Como es usual, esta Defensoría conoció el surgimiento de esta problemática, a través de los escritos de los ciudadanos que acudían a nosotros dándonos traslado de la misma.

Algunas de las quejas recibidas, se pronunciaban en el mismo sentido en que lo hizo la promotora de la **queja 12/2326**:

“Soy cuidadora de mi madre, desde el año pasado está cobrando la ayuda de la ley de la dependencia, recibimos la carta que los atrasos se nos abonarían en un pago al año durante los cinco seguidos, siendo el primer pago en marzo del presente año. En varias ocasiones nos dirigimos a la Junta para preguntar qué ocurre con dicho ingreso, y ya suena a burla, en marzo nos dijeron que tenían todo el mes para hacerlo, que fuéramos en Abril, en Abril, que es a mes vencido, cosa que no entiendo, porque dicho pago lo esperamos desde el año pasado... y llegamos a mayo y ahora un pequeño contratiempo surgido, pero en breve estará el ingreso. ¿Tengo que esperar a que llegue junio también?... Quiero que ese dinero sea ya un hecho, pues ya veo bastante injusto que me impongan pagarlo en cinco años”.

O en el del interesado en la **queja 12/2340**:

“Soy cuidador por ley de dependencia. Desde el 2011 me deben los atrasos... Dijeron que pagarían en cinco años todos los meses de marzo... Estamos a mes de mayo y no he recibido nada, he llamado a todos lados... no saben qué contestar, he ido a personarme allí y siguen sin saber qué decir y así ya dos meses, muchas veces no te cogen el teléfono, y cuando dices para qué es algunas veces te cortan el teléfono, es una indignación, pues ese dinero ya lo he gastado yo en adaptar un poco la casa para mi madre”.

A los primeros escritos aislados, siguieron tal cantidad de quejas reiterando la misma cuestión, que se hizo necesario intervenir de oficio, mediante la incoación de diversas quejas, entre ellas la ya citada **queja 13/2501** y la **queja 13/6403**, de las que daremos cumplida información en el siguiente epígrafe dedicado a glosar las principales actuaciones de la Institución en relación con la crisis económica.

1.2.f. Inmigración.

El principal dato que refleja el cambio que se ha operado en el último año en relación con la inmigración es el referido al número de personas inmigrantes que hay en nuestro país. Una cifra que pone de manifiesto el descenso continuado que desde hace ya algunos años viene produciéndose en el número de inmigrantes que llegan y permanecen en España.

En efecto, si en la época del “boom” económico y demográfico llegaba a nuestro país una media de quinientos mil nuevos ciudadanos cada año, esta situación empieza a cambiar con la llegada de la crisis económica y el proceso se acelera con la profundización de la recesión económica en los últimos años como lo demuestran los datos del Instituto Nacional de Estadística, que revelan que durante el periodo de 2010 a 2011 únicamente se empadronaron en España 3.753 extranjeros más. Un dato que contrasta notoriamente con los 500.000 de los años de bonanza.

Pero esta tendencia descendente no sólo se ha mantenido durante el periodo 2011 a 2012 sino que por primera vez en este año la tasa de inmigración ha sido negativa, es decir, en este periodo se han dado de baja en los padrones municipales de España más inmigrantes de los que han sido alta en los mismos. En efecto, los inmigrantes no europeos han pasado de ser 3.356.137 en enero de 2011 a 3.292.641 en el mismo mes de 2012, lo

que se traduce en un descenso en la cifra total de extranjeros registrados de 15.229 personas.

Y este descenso en el número de personas extranjeras en España se ha trasladado de forma muy significativa al computo poblacional del conjunto del país, ya que, según datos del Instituto Nacional de Estadística, entre enero y junio de 2013 se registró un saldo migratorio negativo de 124.915 personas, un 50% superior al del semestre anterior (julio-diciembre de 2012), consecuencia de una caída de la inmigración del 11% y un aumento de la emigración del 10,7%.

Como bien reflejan estos datos, la realidad estadística de la inmigración ha cambiado notoriamente en nuestro país. Y este cambio de paradigma se ha traducido también en una alteración significativa en la prevalencia de las problemáticas de la población inmigrante, como se pone de manifiesto en las quejas que trasladan a esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz.

Así hemos pasado de atender preferentemente problemas relacionados con las trabas burocráticas impuestas a los inmigrantes, como era el caso de los trámites relativos a la contratación en origen, para centrarnos en los problemas que la crisis económica está deparando a los inmigrantes que aun permanecen en nuestro país, como son las denegaciones de las renovaciones de autorizaciones de trabajo y residencia por falta de cotización y empleo. Estos son los problemas que centran actualmente nuestra principal atención.

Unos problemas que, aunque tengan una especial incidencia sobre la población inmigrante, afectan en igual medida a la población española no extranjera, ya que guardan una íntima relación con las consecuencias derivadas de una crisis económica en ámbitos como el empleo donde se están batiendo récords de destrucción de puestos de trabajo.

No obstante, pese a tratarse de problemas compartidos por todos los españoles, la población inmigrante ha de hacer frente también a otro problema añadido, cual es el la progresiva conformación de un clima social de desconfianza hacia el trabajador extranjero, que es contemplado, cada vez más, como un competidor en la dura lucha por alcanzar los escasos puestos de trabajo que el mercado ofrece.

Nos preocupa mucho que se esté afianzando cada vez más entre la sociedad española el mensaje de que una de las alternativas válidas para afrontar la crisis actual sería enviar a su país de origen a aquellas personas extranjeras que ocupan actualmente puestos de trabajo que estén siendo demandados por españoles en situación de desempleo.

Este mensaje, además de constituir un caldo de cultivo perfecto para que surjan la xenofobia y el racismo, supone un cínico ejercicio de desmemoria e ingratitud al pretender culpar de la crisis a quienes, con su trabajo, fueron en gran medida los artífices del crecimiento económico en los años de bonanza.

Pero lo cierto es que este mensaje no sólo va calando entre la sociedad, sino que comienza a traducirse en cambios actitudinales que se extienden también a la Administración y a los responsables públicos, como se pone de manifiesto, por ejemplo, en las medidas que han ido adoptándose últimamente con la finalidad de ejercer un control más exhaustivo sobre la población extranjera y que se han traducido en un aumento

considerable de las intervenciones policiales, consistentes en la detención e identificación de personas basadas exclusivamente en la tenencia de unos determinados rasgos físicos.

De igual modo debemos reseñar el énfasis puesto en las medidas orientadas al retorno, voluntario o involuntario, de los extranjeros a sus países de origen. Unas medidas que considero cuestionables tanto en su concepción como en su ejecución.

Al fin y al cabo, si algo nos demuestra la experiencia de estos años es que el número de personas inmigrantes que llegan a un país o permanecen en él está más relacionado con las tasas de empleo y prosperidad de ese país que con cualquier medida que pueda adoptarse para favorecer su llegada o promover su marcha. Fue la prosperidad la que trajo a los inmigrantes y es la crisis la que los está echando. No nos engañemos sobre esta realidad.

Pero si aun les quedara alguna duda respecto de lo que acabo de decir, les invito a que dirijan su mirada hacia una realidad complementaria que pone de manifiesto que absoluta vinculación existente entre la realidad migratoria de un país y la situación económica del mismo. Me refiero a esa nueva realidad de los españoles que emigran en número cada vez mayor a otros países en busca del sustento y las oportunidades que nuestro país les niega.

Según datos oficiales la población española en el extranjero creció en 100.000 personas en el año 2012 y ya hay casi dos millones de españoles viviendo fuera de España. La emigración está desplazando claramente a la inmigración y la cifra de 5,7 millones de ciudadanos extranjeros censados en nuestro país empieza a palidecer ante los datos sobre el número de españoles expatriados.

1.2.g. Prisiones.

Las restricciones y los ajustes presupuestarios derivados de la crisis económica también tienen su incidencia en el ámbito penitenciario como venimos comprobando en los últimos años a tenor de las quejas recibidas.

Aunque la incidencia mas inmediata de los recortes presupuestarios recae sobre las infraestructuras, equipamientos y medios personales del sistema penitenciario, sus consecuencias se extienden a todos los ámbitos y sectores cuya financiación dependa de las arcas públicas, sin establecer distinción en función de quien sea la Administración responsable.

En este sentido, venimos denunciando desde hace ya varios años la desaparición o paralización de programas de colaboración que la Junta de Andalucía lleva a cabo en las prisiones andaluzas por razones estrictamente presupuestarias. Una situación que no ha mejorado en 2013.

En efecto, el Programa de Animación Deportiva que comenzó a extinguirse en 2010 ha seguido sin funcionar en 2013, pese a las gestiones de esta Institución, que incluyeron el dictado en 2012, en la **queja 11/5971**, iniciada de oficio por esta Institución, de una **Resolución** en los siguientes términos:

“Recomendamos a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte que restablezca el Programa de Animación Deportiva que patrocina en los centros penitenciarios, procurando que llegue a todos ellos con similares contenidos a los que venía desarrollando hasta el año 2010”.

Pese a recibir una respuesta que parecía ofrecer algunas esperanzas de que este programa pudiera mantenerse, la realidad es que en 2013 ha quedado definitivamente paralizado.

Algo similar ha ocurrido con el Servicio de Orientación y Asistencia Jurídica en las prisiones (SOAJP). Programa que posibilitaba que abogados y abogadas de cada Colegio Provincial se desplazaran a las prisiones para atender las consultas que las personas reclusas les plantearan tanto en lo relativo a la ejecución de sus sentencias en el plano penitenciario como relativas a otras cuestiones personales. Todo ello con el apoyo económico de la Consejería de Justicia que pagaba a cada letrado una cantidad.

Al principio existían Convenios Bilaterales entre cada Colegio y cada prisión, lógicamente visado y aprobado, el Convenio-tipo, por el Ministerio del Interior. Luego fueron sustituidos por un único Convenio Tripartito entre la Consejería, el Consejo Andaluz de Colegios del Abogados y el Ministerio del Interior. Tal Convenio funcionó muy bien los tres años de su vigencia hasta que surgió un problema en el momento de prorrogarlo al pretender la Junta de Andalucía incluir en la Addenda del Convenio una cláusula para hacerlo indefinido.

Esta Addenda provoca que el Convenio recale en el Ministerio de Hacienda para que este emita un informe, preceptivo y vinculante sobre la misma. Esa intervención es obligatoria a tenor de la Disposición Adicional Cuadragésimo Primera de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, prorrogada por Real Decreto Ley 29/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Dado que el Ministerio de Hacienda no emite el necesario informe, el convenio queda paralizado y el programa suspendido.

Durante 2013 ha habido diversos intentos de resucitar el programa, incluidas iniciativas parlamentarias aprobadas por la totalidad de los grupos parlamentarios, pero ninguna ha conseguido prosperar.

Por ello, aunque algunos Colegio de Abogados han seguido prestando el servicio de forma voluntaria y altruista, la situación de fondo no ha cambiado y un programa altamente valorado en el ámbito penitenciario sigue sin reanudarse.

No obstante, coincidiendo con la redacción de estas líneas surgen informaciones que apuntan la posibilidad de un acuerdo entre las Administraciones implicadas y los Colegios de Abogados que podrían revitalizar el programa en 2014, esperemos que estas informaciones se conviertan en realidad cuanto antes.

Pero no acaban aquí las malas noticias ya que durante 2013 hemos recibido información sobre la supresión en Cádiz capital del Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas (SGPMA), parece ser que también por razones de ahorro presupuestario.

En efecto, los interesados en la **queja 13/6092** explicaban que en la provincia de Cádiz existían tres unidades del referido Servicio, que se ubicaban en la capital de la

provincia (Cádiz), en Algeciras y en Jerez de la Frontera y denunciaban que estaba prevista la eliminación del Centro de Cádiz.

Conforme a la información que se nos trasladaba, el SGPMA de dicha ciudad cuenta con una dotación de personal de siete personas, integradas por un jefe de Servicios Sociales, un psicólogo, tres trabajadores sociales y dos funcionarios, que atienden los expedientes de doce poblaciones circundantes y, por tanto, a un elevado número de usuarios.

En este sentido, los comparecientes destacaban los inconvenientes y perjuicios que la obligación de desplazarse hasta el Servicio más cercano de Jerez de la Frontera les depararía, ya que se trata de personas cuyas circunstancias económicas y sociales suelen ser precarias, y se planteaban la duda de cómo estos destinatarios iban a poder cumplir con la obligación de asistencia, cuando el Centro de Jerez se encuentra en un lugar que no cuenta con comunicación alguna por transporte público.

Nuestra petición de información sobre este nuevo recorte aun no ha obtenido respuesta de la Administración.

Pero, con todo, lo que más no preocupa de las medidas de ajuste presupuestario que se están adoptando en el ámbito penitenciario es que las mismas puedan tener una incidencia directa en los derechos más esenciales de las personas internas en los centros penitenciarios.

En este sentido, debemos mostrar nuestra profunda inquietud por algunas decisiones que la Administración penitenciaria está adoptando y que podrían estar poniendo en serio riesgo el derecho a la salud de los presos.

Nos estamos refiriendo a las restricciones adoptadas en el uso de nuevos fármacos cuando los mismos comportan costes elevados para la Administración penitenciaria, sin tomar en consideración los derechos que asisten a los reclusos en materia de salud.

Un ejemplo claro de lo que venimos relatando es el caso planteado en la **queja 13/5205**, en la que se denunciaba la negativa de Instituciones Penitenciarias a dispensar a un interno un tratamiento farmacológico especialmente costoso que le había sido prescrito por el especialista médico que le atendía. Dada la situación del enfermo existían razones para temer por su vida si dicho fármaco no le era suministrado con rapidez.

El caso planteado resulta especialmente trascendente por cuanto el cuadro clínico que presenta el interno –coinfectado por hepatitis y VIH– es desgraciadamente bastante común en nuestras cárceles y son bastantes los reclusos que lo comparten. Posiblemente sea esa la razón por la que Instituciones penitenciarias se resiste a dar su aprobación a una terapia que puede suponerle un elevado coste.

No obstante, la legislación penitenciaria es clara en cuanto impone a la Administración Penitenciaria la obligación de garantizar a todos los internos una atención médico-sanitaria equivalente a la dispensada al conjunto de la población, ya con medios propios, ya con medios ajenos concertados, así como la de garantizar la prestación farmacéutica que se derive de dicha atención.

En el presente caso se daba la circunstancia de que el Servicio Andaluz de Salud esta dispensando –y financiando- esta terapia a aquellos enfermos no reclusos en situación clínica idéntica a la del interesado. Además, la Administración sanitaria andaluza confirmaba que dicho tratamiento podía dispensarse de forma ambulatoria permaneciendo el preso en la cárcel y acudiendo a consulta cuando se le requiriese.

A este respecto, consideramos que, decidida por el especialista la aptitud del paciente para un tratamiento ordinario, prescrito al interesado por su condición de enfermo, en las mismas condiciones de igualdad que dicho facultativa aplica a cualquier otro usuario del sistema, es preciso que se habiliten los medios materiales que le permitan beneficiarse del mismo y acceder al fármaco.

No ignoramos que la situación de interno penitenciario que concurre en el afectado, impone condicionantes y peculiaridades en la aplicación del tratamiento, (como los referidos al lugar físico de prestación: consultas hospitalarias o en el propio centro penitenciario), que, en todo caso, no difieren de los que se plantean con carácter general en la asistencia sanitaria de la población penitenciaria y que habrán de ser salvados o removidos en la forma que los profesionales sanitarios intervinientes en el tratamiento determinen.

Pero consideramos oportuno manifestar que, en modo alguno, la materialización de la terapia pueda venir condicionada por razones presupuestarias, ni la prestación farmacéutica a que viene obligada la Administración Penitenciaria (como tampoco la del sistema sanitario público), quedar sometida a criterios de racionalidad y eficiencia en la utilización de los medios públicos, cuando el fármaco prescrito tiene por finalidad esencial preservar la vida del paciente.

Somos conscientes de la importancia de la prevalencia en el ámbito penitenciario de enfermedades infecciosas como la que aqueja al interesado y, con ello, de la entidad que comporta la financiación de tratamientos de elevado coste. Si bien esta cuestión secundaria, ha de residenciarse en otro nivel distinto al asistencial y ser resuelta por quienes corresponda, mediante instrumentos que no obsten ni demoren la terapia que precisa el paciente.

1.2.h. Justicia.

En el ámbito de la Administración de Justicia, desde nuestro Informe Anual correspondiente al año 2008, en el que llamábamos la atención sobre el hecho de que el notorio aumento de los procedimientos concursales había provocado el colapso de los órganos judiciales que conocen de esta materia, los Juzgados de lo Mercantil, respecto de los que demandamos el incremento de su número, su extensión a las provincias andaluzas donde aún no existieran y, mientras tanto, su dotación de medidas de refuerzo, venimos poniendo de manifiesto que la crisis está dando lugar a nuevas disfunciones judiciales ante el notable aumento de procedimientos que tienen su origen en la misma: reclamaciones de cantidad tanto de ámbito civil como laboral, concursos de acreedores, despidos, resoluciones de contratos a instancia del trabajador, desahucios por falta de pago, ejecuciones hipotecarias y un largo etcétera al que la repercusión de la dilatada situación de

crisis en la economía doméstica, en la del día a día del ciudadano medio, no puede ser ajena.

Si en precedentes Informes Anuales comenzamos a detectar que la situación de colapso observada empezaba a hacerse extensible a los Juzgados de lo Social, que se empezaban a constituir en exponentes de la crítica situación, ejemplificada en fechas de señalamiento del juicio que entonces nos parecían muy lejanas –dos años entre presentación de la demanda y fecha prevista para la vista-, en el presente ejercicio, lejos de mejorar, ha empeorado notablemente: en algunos Juzgados de lo Social el tiempo de espera entre demanda y juicio llega ya a superar los tres años, es decir, demandas presentadas en el año 2012 se están señalando para el 2016, y si bien no se tratan de despidos ya que éstos tiene tramitación preferente, suelen ser casos de prestaciones de algún tipo de pensión o de desempleo que para sus reclamantes pueden tener igual o más importancia aún en cuanto a su urgencia resolutoria, ya que lo que se discute es la percepción o no de una prestación que puede constituir la única fuente de ingresos de su pretendiente.

A título de ejemplo, en la queja que promovía una remitente que pretendía se le concediese la pensión de viudedad que, pese a serle reconocida, lo fue sin derecho a prestación económica alguna, se nos decía que al recibir la citación para el correspondiente juicio había descubierto con asombro que el mismo había sido señalado para el 2 de marzo de 2016, circunstancia que le impelió a acudir a esta Defensoría porque le parecía inconcebible que la celebración de un juicio en el que se dirimía una prestación económica del orden social pudiera diferirse a tres años vista.

Pues bien, en las explicaciones que proporcionaba el titular del Juzgado en cuestión se nos significaba que tan considerable retraso radicaba, en primer lugar, en que este tipo de procedimientos, según la Ley reguladora de la Jurisdicción Social, no tiene la cualidad de preferente ni urgente respecto de otros (como sí lo tienen los de despido), pero fundamentalmente en que la situación del Juzgado era de colapso desde el punto y hora en que respecto del módulo establecido por el Consejo General del Poder Judicial para este tipo de órganos de 850 asuntos al año se había pasado en 2012 a conocer de 1514 asuntos, pendiendo a 31 de diciembre de 2012 un total de 2.046 asuntos, bien pendientes de admisión a trámite, bien con juicio señalado pendiente de tramitación.

Nos señalaban también que en los últimos trece años no se ha creado en Sevilla ningún Juzgado de lo Social y que si bien es cierto que se han articulado medias de refuerzo éstas han resultado ser insuficientes, ya que ha habido dos jueces sustitutos para siete juzgados entre noviembre de 2009 y junio de 2010 y actualmente una Magistrada jueza de Adscripción Territorial para los once juzgados de lo social de Sevilla, aunque se esperaba que para mediados el segundo trimestre del año entraran en ejercicio otros dos magistrados más de refuerzo en comisión de servicio.

No sólo los dos órdenes jurisdiccionales mencionados han sido atacados por la crisis económica, que también ha hecho mella en los Juzgados del orden jurisdiccional civil al incrementarse de manera alarmante el número de ejecuciones hipotecarias, de reclamaciones de efectos impagados, de procedimientos ejecutivos, de desahucios por falta de pago de la renta arrendaticia, y de cualquier procedimientos que pueda tener que ver con la disminución de los ingresos y la consecuente imposibilidad de hacer frente a las deudas contraídas.

Otros ámbitos relacionados con la Administración de Justicia se ven igualmente afectados por aplicación de las reglas más elementales de la lógica: el empobrecimiento de la población y los procedimientos judiciales que se han ido generando estos últimos años ha tenido como consecuencia el aumento de las peticiones de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita al concurrir esos dos condicionantes, es decir, un mayor número de acreedores al derecho al haber disminuido o incluso desaparecido los ingresos del candidato y un aumento de las reclamaciones judiciales, cuya consecuencia es el desproporcionado volumen de expedientes a tramitar por las respectivas Comisiones Provinciales.

Y es que, de la mano de la cuestión anterior, surge la oportunidad de traer a colación la discutida norma que grava a la ciudadanía en general, y las personas más pobres en particular, en cuanto al acceso a la tutela judicial efectiva. Se trata de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

La Ley suscitó, desde su presentación, una gran oposición desde diferentes sectores y ha motivado varios Recursos de Inconstitucionalidad, pendientes de resolución. Personas expertas del ámbito de la Justicia y autoridades, incluso el Consejo General del Poder Judicial, han mostrado su desacuerdo y confirman los impedimentos que se han provocado con este régimen de tasas para poder litigar.

En el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley 10/2012, no parece —como se pretendía— que se haya logrado una significativa descongestión de órganos jurisdiccionales que recibían una excesiva litigiosidad. Y, por otro lado, sí se confirma que la elevada cuantía de algunas de las tasas han excedido lo disuasorio para situarse en la frontera de la negación del derecho a la tutela judicial efectiva, especialmente cuando supera el propio montante de la cantidad en litigio o afecta a personas con una escasa capacidad económica.

Con este nuevo sistema de tasas se imponen estas cuantías en toda clase de procesos declarativos, ejecutivos, concursales y, con carácter más duro en los recursos que se formulen, todo ello en el orden civil. En lo contencioso-administrativo, interposiciones de demanda y sus recursos de apelación y casación. En el orden social hay alguna mayor condescendencia. Las demandas no cotizan, aunque sí, y mucho, los recursos de suplicación y casación, aunque si son trabajadores por cuenta ajena o autónomos tienen una reducción del 60%. Naturalmente cuentan con exención de las tasas quienes tengan reconocida la asistencia jurídica gratuita.

En definitiva, los indicios iniciales se confirman a lo largo del 2013 dejando el acceso a la justicia gravemente condicionado a una capacidad económica que no debería ser nunca el criterio dirimente para merecer el servicio y la tutela de la justicia.

En crudo contraste a esta situación, la escasez de recursos económicos que afecta igualmente a la Administración impide que las tasas de pendencia disminuyan al resultar inviable el incremento del número de órganos judiciales, o la disposición de personal de apoyo a los existentes cuando lo que ocurre es precisamente todo lo contrario — los recortes de personal- pese a que no quepa duda de su urgente necesidad.

Por último, y no estrictamente ligado a la Administración de Justicia pero sí a su departamento responsable, señalamos la confirmación de severos retrasos en atender la

línea de ayudas a víctimas de terrorismo. Estas ayudas se aprobaron por Ley 10/2010 como un complemento a las que estaban ya previstas por la normativa estatal. A pesar de su aprobación, no se ha pagado ninguna cantidad y los expedientes se encuentran paralizados “a la espera de contar con disponibilidad presupuestaria”.

1.2.i. Educación.

Los efectos que la crisis económica está produciendo en el ámbito educativo, y más concretamente en el ejercicio al derecho a la Educación, se han reiterado a lo largo de 2013, sin que podemos advertir, a la luz de las quejas tramitadas, cambios significativos en relación con la situación preexistente en los últimos dos años.

Nuevamente podemos diferenciar dos tipos de cuestiones que merecen ser objeto de análisis. Por un lado, aquellas que tienen su origen en los impagos o demoras de las obligaciones económicas por la Administración educativa como consecuencia de las dificultades de liquidez que afecta a la Comunidad Autónoma, y por otro, aquellas que ponen de relieve la incapacidad administrativa para atender determinados recursos o invertir en algunos de ellos a pesar de que se encontraran ya comprometidos.

Respecto de los asuntos englobados en el primer grupo, hemos de señalar las demoras en el abono de las becas y ayudas al estudio. A título de ejemplo traemos a colación los retrasos en pagar la denominada “Beca Andalucía Segunda Oportunidad”, una ayuda destinada a la reincorporación de jóvenes al sistema educativo que lo hubieran abandonado prematuramente y se encuentren en situación de desempleo. La secuencia en el abono efectivo de las cuantías a los beneficiarios se ha demorado varios meses, circunstancia que pone en entredicho el objetivo que se persigue con la concesión de las ayudas. Una vez más la argumentación esgrimida por la Administración educativa centra su atención en los problemas de tesorería. Para entender la dimensión del problema, señalar que el compromiso anunciado por la Consejería de Educación es que a finales del mes de noviembre de este año procedería a abonar las cantidades restantes correspondiente al curso 2012-2013.

Inciendo en las ayudas al estudio, destacamos asimismo retrasos en la publicación anual de la Orden por la que se convoca las ayudas individualizadas de transporte. Es así que para el curso 2012-2013, la correspondiente convocatoria se publicó en el mes de mayo, prácticamente cuando ha concluido el año escolar.

Además, la demora en los pagos comprometidos ha puesto en peligro la continuidad de determinados servicios educativos. Tal es el caso de los Consorcios Escuelas de Formación Profesional para el Empleo de Andalucía. A comienzos de octubre de 2013 la Consejería de Educación les adeudaba el 25 por 100 de la subvención correspondiente al curso 2011-2012 y la totalidad del curso pasado, lo que ha ocasionado una situación de deudas a proveedores, prestaciones de servicios y nóminas de trabajadores, que se encontraban ya en una situación “desesperada”.

Respecto al segundo de los bloques citados en orden al relato de los problemas derivados de la crisis económica, hemos de centrar nuestra atención en las infraestructuras escolares.

Son muchas las quejas que denuncian incumplimientos de la Administración en los plazos para construir centros escolares que se encontraban ya comprometidos. La consecuencia de ello es que el alumnado debe recibir la formación en aulas prefabricadas, conocidas como “caracolas”, con la consiguiente protesta de padres y madres quienes discrepan de la provisionalidad de estas instalaciones; de la ausencia de planificación sobre cuando se procederá a la construcción del centro educativo; o de la ubicación de las mencionadas aulas.

La cuestión descrita incide especialmente en determinados municipios como son los casos de Utrera (Sevilla) y Alcalá de Guadaíra (Sevilla). Además de la existencia de las aulas prefabricadas, en los centros escolares ya existentes de estos municipios se producen problemas de hacinamiento e inseguridad puesto que acogen casi a un 30% más de alumnos de lo que permite su capacidad.

También en materia de infraestructuras destacamos retrasos en ejecutar obras de acondicionamiento o mejora de los centros escolares, como consecuencia de la falta de disponibilidad presupuestaria de la Administración educativa para ejecutar aquellas. La cuestión se agrava porque no se concreta la fecha aproximada en la que podrán comenzar los trabajos.

Traemos a colación asimismo la negativa de la Administración educativa a conveniar o seguir conveniando plazas en escuelas de Educación infantil gestionadas por las Corporaciones locales. En otras ocasiones, son las propias Corporaciones municipales, gestoras del servicio, quienes, ante la escasez de recursos públicos por la crisis económica, se ven compelidas a eliminar dicho servicio, y de esta manera poder atender otros objetivos económicos y sociales a los que les está afectando con mayor intensidad las consecuencias de la actual coyuntura económica.

Por lo que respecta a las enseñanzas obligatorias, hemos recibido quejas por la disminución del número de unidades concertadas en primer curso del segundo ciclo de Educación Infantil, y en primer curso de Educación Primaria para el curso 2013-2014 de determinados centros escolares. Cada unidad inicialmente “desconcertada” supondrá, en cursos sucesivos, una reducción de hasta trece unidades concertadas, lo que puede significar la pérdida de un total de 103 unidades, con los consiguientes efectos para las familias, el alumnado, y los puestos de trabajo del profesorado contratado en esos centros.

En estos supuestos, la Administración educativa aduce cuestiones de natalidad para replanificar los recursos educativos de determinados centros, sin que admita, por el contrario, que la razón de esta decisión tenga su origen en recortes presupuestarios.

Conviene resaltar, siguiendo la línea iniciada en 2011, la escasez de plazas en las enseñanzas de Formación Profesional. Ciertamente, el regreso al Sistema educativo de quienes lo abandonaron prematuramente es otro aspecto en el que ha incidido la actual crisis económica. Ello ha supuesto un importante incremento de la demanda en los diferentes ciclos de las enseñanzas de Formación Profesional que no ha podido ser atendida al ser inferior la oferta.

La Formación Profesional constituye un nivel de estudio no obligatorio, sin embargo, las autoridades administrativas competentes han de promover la creación de un número de plazas que sean suficientes para poder cubrir la demanda, y ello a pesar de las

dificultades de prever el número de plazas que se van a demandar en un momento determinado.

Las limitaciones presupuestarias están incidiendo no sólo en la Administración educativa sino también, y de manera singular, en las Corporaciones locales, las cuales tienen encomendadas importantes funciones en esta materia, especialmente por lo que respecta a su participación en la programación de la enseñanza, y su cooperación con la Administración educativa en la construcción de los centros docentes públicos, y en la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de Educación infantil y primaria o de Educación especial.

Son muchas las Entidades locales afectadas por limitaciones presupuestarias y medidas de contención de gasto público que dificultan enormemente el cumplimiento de algunas de sus obligaciones o la prestación de determinados servicios que atañen al ámbito educativo.

Es frecuente que la argumentación señalada por las Corporaciones locales se centre no sólo en las limitaciones presupuestarias sino en el hecho de que los trabajos a realizar en las instalaciones educativas no pueden ser calificados de conservación y mantenimiento. Y ello porque la antigüedad de dichas instalaciones exige su sustitución por otras nuevas -actividad que corresponde a la Consejería de Educación- en lugar de seguir manteniendo las existentes a un elevado e innecesario coste económico.

1.2.j. Menores.

La práctica totalidad de los problemas suscitados en las quejas durante el año 2012 se han repetido en el presente ejercicio, si bien, agravados. En efecto, el deterioro que sufren muchas familias andaluzas como consecuencia de la ausencia de recursos económicos, básicamente por la ausencia de empleo de todos sus miembros y de ayudas públicas suficiente para paliar estas situaciones, se ha visto incrementado notablemente con el transcurso del tiempo. Ello determina que muchas familias se vean imposibilitadas para atender adecuadamente a sus hijos debido a la escasez de recursos económicos. Son unidades familiares con una precaria situación económica a las que crisis ha venido a situar por debajo del umbral de la pobreza, incrementando la situación de riesgo de las personas menores que conviven en dichos núcleos familiares y, además, el deterioro de la convivencia familiar.

La Institución tiene conocimiento de esta problemática no sólo por las quejas – en ocasiones más bien llamadas de auxilio- sino también por las llamadas que atendemos en el servicio del Teléfono del Menor.

En este contexto, pocas novedades podemos ofrecer respecto de las argumentaciones contenidas en el documento del ejercicio anterior y del análisis que en el Informe del Defensor del Menor correspondiente al año 2011 se realizó sobre la incidencia de la crisis en el ámbito de menores.

A continuación relatamos resumidamente algunos de los asuntos tratados en 2013 relativo a menores y en los que la crisis económica ha cobrado especial protagonismo.

En un contexto de crisis económica como el actual no resultan extrañas las quejas alusivas a ayudas económicas a familias. Se trata de unidades familiares en situación de necesidad que demandan ayudas económicas para atender las necesidades básicas de hijos e hijas. Así, las familias con hijos pequeños a su cargo se han quejado de no tener agua y ni luz en el domicilio por impago de las facturas, no poder dar alimentación suficiente y equilibrada a sus hijos, por hacinamiento en el hogar, llamadas desesperadas por inminentes desahucios, o no poder aportar la pensión alimenticia por encontrarse desempleado.

Normalmente se lamentan de las escasas ayudas sociales que perciben de los Ayuntamientos en función de su precaria situación económica, teniendo además hijos menores de edad a su cargo. Como ejemplo citamos la **queja 13/2796**, **queja 13/3371**, **queja 13/3631** y **queja 13/5158**.

La necesidad de contar con ayudas públicas se hace más necesaria en el caso de las familias en situación de vulnerabilidad que precisan de aquellas para recuperar a sus hijos, los cuales han sido declarados en desamparo por el Ente Público Protector de Menores. Se trata, por lo general, de parejas con escasos o nulos recursos económicos, que no disponen de vivienda donde poder alojar a los hijos menores de edad. En estos casos, el retorno de los niños con sus progenitores queda condicionado a la tenencia de un inmueble donde poder vivir. (Ejemplo: **queja 13/1021**).

En otro orden de cosas, no podemos dejar de mencionar cómo la crisis económica está afectando a la convivencia familiar. Es así que los estados anímicos de padres y madres por la actual coyuntura económica pueden influir negativamente en la atención que prestan a sus hijos. La pérdida de confianza del adulto, la impotencia, rabia, tristeza, ansiedad, estrés hacen que la relación entre la pareja y con los hijos se deteriore sensiblemente, repercutiendo en los cuidados y atenciones a estos tanto afectivas como materiales.

También nos encontramos con denuncias de familias extensas que tienen en acogimiento a un menor, a las que la crisis las sitúa en situación vulnerables, normalmente por la situación de desempleo sobrevenida de alguno de los miembros de la unidad o, en el peor de los casos, de todos ellos. La normativa sobre acogimiento permite que los acogedores se beneficien de una prestación económica que les ayude en el mantenimiento y sustento del menor. Se lamentan del retraso de la Administración en el reconocimiento del derecho a percibir la prestación a pesar de reunir los requisitos sociales y económicos exigidos.

El Ente Público Protector de Menores aduce dificultades presupuestarias que impiden atender este tipo de solicitudes (**queja 13/676** y **queja 13/1278**).

- En el transcurso del año 2013 se ha procedido al cierre de recursos destinados al acogimiento residencial de menores. En este ámbito, recibimos las protesta de los titulares de los establecimientos o del personal que presta servicios en los mismos, quienes ponen de manifiesto que los cierres suponen una importante merma de recursos sociales dedicados a protección de menores, ello unido al riesgo de desaparición de la propia asociación gestora del recurso además de la pérdida de puestos de trabajo en un sector de actividad especialmente castigados por la crisis económica. Es de

destacar que en los casos analizados, la Administración apunta a razones de incumplimientos contractuales de las entidades gestoras de los recursos para no renovar los contratos de gestión del servicio (**queja 13/1476, queja 13/2124 y queja 13/2412**).

1.2.k. Discapacidad

Si bien es cierto que vienen siendo una constante las quejas referidas a la disconformidad de los comparecientes con el grado o porcentaje en el que el órgano autonómico competente ha valorado su discapacidad, no lo es menos que en el ejercicio 2013 hemos percibido cómo se ha agudizado la “necesidad” de los interesados de obtener el reconocimiento del mayor grado posible, por razones subyacentes de dificultad económica y de acceso al empleo.

A este respecto, es importante recordar, que únicamente la discapacidad que alcanza un determinado grado o porcentaje (particularmente, la igual o superior al 33% y la que iguala o supera el 65%), es merecedora de una protección especial, que, -en unión o no de otros requisitos adicionales-, puede concretarse o materializarse en el derecho a obtener determinados beneficios (reserva de plazas en el acceso al empleo público, puestos de trabajo privados reservados a discapacitados, prestaciones no contributivas, exenciones o bonificaciones fiscales, etc.). Lo que, por razones obvias, convierte la valoración ajustada de esta situación en una aspiración común de todos los interesados, máxime en casos en los que solo una fina línea separa el grado relevante, de aquél que no confiere derecho alguno.

Sobre esta premisa, y por mor de los difíciles tiempos económicos que atraviesa nuestro país, no es de extrañar que en la mayor parte de las quejas recibidas se haya vislumbrado como telón de fondo común, la concepción del reconocimiento administrativo de la situación de discapacidad como la única vía posible de inclusión, mediante el acceso a los recursos y alternativas públicos de protección social.

A título ilustrativo, podemos citar la **queja 13/5455**, cuya promotora expuso la situación de enfermedad que afecta a su madre y los perjuicios que se le habían derivado de la disminución del grado de minusvalía que tenía reconocido, tras la revisión administrativa (del 65 al 38%), al haber perdido con ello el derecho a beneficiarse de la prestación no contributiva por discapacidad que percibía desde 1990.

La interesada nos describía su preocupación por ser muy complicada la situación económica familiar, ya que la afectada tiene a su cargo a un hijo con un 65% de discapacidad, a otros dos hijos en situación de desempleo y a dos nietos menores de edad, sin ser perceptora de ningún tipo de ingreso, lo que la obligaba a valerse de la caridad de los vecinos para sobrevivir.

En el caso descrito, esta Defensoría promovió dos tipos de actuaciones.

Por una parte, en la cuestión concreta de la discapacidad y partiendo de la base de que la afectada había formulado reclamación previa frente a la resolución administrativa, sin que la misma hubiera sido aún resuelta, interesamos la emisión de informe a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, obteniendo el

impulso de la tramitación del expediente mediante la nueva valoración de la interesada, y resolución de su petición conforme a dicho examen y el de los informes médicos aportados por aquélla.

Por otro lado, dadas las circunstancias económicas familiares, pusimos la situación en conocimiento de los Servicios Sociales del Ayuntamiento correspondiente al domicilio de la interesada, con la finalidad de que pudiera ser debidamente informada y orientada sobre los mecanismos de acción social de que pudiera valerse.

También en la **queja 13/4843**, el compareciente nos trasladó la situación de precariedad económica en que se encontraba, agravada, -según nos dijo-, por la inadecuada valoración de su discapacidad, que por resolución del Equipo de Valoración y Orientación (EVO) de marzo de 2013, se concretó en un 60%, a pesar de las enfermedades que padece.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, conocimos que al interesado le fue reconocida una discapacidad del 46% en el año 2007, a causa de secuelas por lesiones producidas en un accidente de tráfico que sufrió en el año 1998. Si bien el afectado ha solicitado en varias ocasiones la revisión de su discapacidad por agravamiento, las resoluciones sucesivamente resultantes la han calificado en un 58% y movilidad reducida (agosto de 2011) y en un 60% con carácter definitivo (4 de marzo de 2013).

Destacando en el informe que la expresa solicitud que el interesado reflejó en la reclamación previa formalizada frente a la última valoración, fue la de obtener el reconocimiento de una discapacidad del 65%, a efectos de pensión no contributiva. Concluyendo en la desestimación administrativa de dicha reclamación por resolución de 24 de junio de 2013, que ratificó el grado de discapacidad del 60%.

En sentido análogo, podemos citar la **queja 13/3273**, en la que la compareciente expone que teniendo reconocido un 65% de discapacidad, le había sido reducido al 54%, siendo su situación “de gran precariedad y de gran necesidad”.

Tal y como nos decía la interesada, el informe administrativo, además de relacionar cronológicamente las diversas valoraciones efectuadas desde el año 1995, confirmó la disminución del grado acordada, justificando que se trataba de una discapacidad de carácter psíquico, sin presentar patologías físicas valorables.

Si bien en el año 1995 se concretó la discapacidad de la compareciente en el 65%, dando lugar a que se le reconociera una pensión no contributiva que percibió en los años posteriores, en la revisión periódica que se le realizó en el año 2011, la resolución de 12 de junio de 2011 concretó su discapacidad en un 54% (desglosado en una física del 10%, una psíquica del 40% y 8 puntos por factores sociales complementarios), con carácter definitivo. Concluyendo el informe:

“Lamentamos la situación familiar que presenta la interesada, actualmente desempleada, que se puntúa en el baremo con un total de 8 puntos. Sin embargo las patologías que presenta están controladas de manera satisfactoria tal y como se desprende de los informes médicos que aporta. La Unidad de Salud Mental Comunitaria de... deja constancia en su informe de un

buen tratamiento y control, estando actualmente en remisión el trastorno recurrente que presenta, con una mejoría evidente de su estado anímico.”

Por su parte, en la **queja 13/3142**, el interesado nos decía: “*me encuentro incapacitado total. Desamparo total. 7 miembros vivimos por CÁRITAS*”. Y nos pedía “*que se obligue a la Junta de Andalucía a que devuelva el 65% grado minusvalía y la pensión no contributiva. No puedo pagar ni el alquiler social*”.

En otras ocasiones, es la necesidad de colocarse en una situación algo más ventajosa que permita obtener un empleo con el que ganarse el sustento, la que motiva la petición vehemente del interesado, como pudimos ver en la **queja 13/4293**, cuyo promotor decía lo siguiente:

“Me es muy necesario e indispensable que se reconozca el grado de minusvalía del 33% que llevo reclamando desde el año 2011 para obtener algún puesto de trabajo para personas con discapacidad”.

Todo lo cual, en suma, da una idea bastante fidedigna de la realidad que viene rodeando a las situaciones de discapacidad y, desde luego, de en qué importante medida está la crisis influyendo y acuciando a los solicitantes de su reconocimiento.

1.2.1. Empleo público

Durante el año 2013, prosigue el proceso de mejora de la gobernanza económica iniciada en 2011 con la modificación del artículo 135 de la Constitución, seguida en 2012 con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ley complementada en 2013 con la aprobación de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, por la que se crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Por otro lado, a lo largo de 2013 se continúan aplicando medidas de ajuste de gastos e ingresos en los distintos niveles de la Administración, especialmente con medidas de reducción de las estructuras administrativas, cuya mejor expresión es la Ley 3/2013, de 4 de junio, por la que se crea la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (fusionando diversos entes independientes) y los distintos Reales Decretos y Órdenes de reestructuración de entes públicos.

Por otro lado, debe destacarse la aparición del Informe CORA (2013) con el que el Gobierno pretende dar un impulso al conjunto de medidas de racionalización del sector público que está desplegando.

Asimismo, resulta destacable la aprobación de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley de garantía de la unidad del mercado. También es de reseñar la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

En lo que a Andalucía se refiere, el proceso de reordenación del sector público iniciado con la Ley 1/2011 prosigue a lo largo de 2013, lastrado con la problemática surgida con ocasión de las impugnaciones judiciales de los procesos de integración del personal

afectado por los mismos, así como por las medidas de reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía adoptados inicialmente por el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio y posteriormente por la Ley 3/2012, de 21 de septiembre.

Destacar que como consecuencia del cambio en la Presidencia de la Junta de Andalucía, por Decreto de la Presidenta 4/2013, de 9 de septiembre, se aborda una nueva regulación de la Vicepresidencia y de reestructuración de las Consejerías.

Veamos, a continuación, las principales medidas relacionadas con el empleo público

a.- Medidas de suspensión de las ofertas públicas de empleo

Durante el ejercicio de 2013, prosiguen las medidas de reducción de los distintos capítulos de los presupuestos públicos, que en lo relativo al capítulo de personal, persiste la congelación retributiva y de la tasa de reposición cero (0).

Este estado de situación deviene del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, al establecer, entre otras medidas, que no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores, limitación que también alcanza a las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), si bien la congelación de la oferta de empleo público no será de aplicación en determinados sectores y administraciones en los que la tasa de reposición se fija en el diez por ciento. Igualmente, se recoge en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Por su parte, la Junta de Andalucía, en el artículo 23.Uno.2 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, fija una tasa de reposición, hasta un máximo de un 10 por ciento, para determinados sectores de actividad, siempre que por parte de las administraciones públicas de las que dependan se autoricen las correspondientes convocatorias, previa acreditación de que la oferta de empleo público de las citadas plazas no afecta al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos, ni de los demás límites fijados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Igualmente, el citado artículo 23.Dos, establece que no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales, y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales, que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Por otro lado, la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, establece en el artículo 11.1, en relación a la «Oferta de Empleo Público 2013 u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal», que «durante el año 2013, no se procederá a la incorporación de nuevo personal en el sector público andaluz, salvo la que pueda derivarse

de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a ofertas de empleo público de ejercicios anteriores.

Esta limitación no será de aplicación a los sectores determinados en la legislación básica del Estado, en los que, de acuerdo con la misma, la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 10%, pudiendo procederse a la acumulación de las plazas resultantes de la aplicación de la tasa de reposición correspondiente a cada sector en aquellos Cuerpos, Especialidades o Escalas cuya cobertura se considere prioritaria o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales».

En el apartado 2 del referido artículo 11 se establece que durante el año 2013 no se procederá en el sector público andaluz a la contratación de personal laboral temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionario interino, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Es decir, el marco legal descrito permite excepciones a la prohibición de incorporación de nuevo personal en el sector público andaluz, «para cubrir necesidades urgentes e inaplazables»; y, además, se restringen las nuevas incorporaciones a «los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales».

No obstante este escaso margen de reposición del empleo público, la Junta de Andalucía ha aprobado diversas ofertas de empleo público, como son las correspondientes a la Administración general, la educativa, de Administración Local con habilitación de carácter estatal y la sanitaria (pendiente), procesos cuya previsión es que se desarrollen a lo largo de 2014.

b.- Medidas de “contención retributiva”

Si durante el 2012 dispuso la congelación retributiva así como la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013 sigue esta línea (también congeladas en 2011 tras la reducción del 2010 y la práctica congelación del 2009 con un crecimiento del 0,3 por ciento), si bien respetando la percepción de las pagas extraordinarias, no así los complementos adicionales ligados a las mismas.

Así pues, desde distintos sectores sindicales y profesionales se viene denunciando que las congelaciones retributivas del periodo 2011-2014, unidas a los recortes salariales estatal y autonómico (5% en 2010 y 7% en 2012, respectivamente), así como la pérdida de la paga extraordinaria de Navidad de 2012, han supuesto una pérdida del poder adquisitivo del 30% para este colectivo.

c.- Medidas relativas a las condiciones de trabajo

Tras la sustancial modificación del estatuto del empleado público y de sus condiciones de trabajo por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio (reducción de días de asuntos particulares y supresión de días adicionales a los días de libre disposición, modificación de las condiciones de acceso y permanencia en situación de incapacidad

temporal y de la edad para poder acceder a la jubilación ordinaria, elevándola progresivamente de los 65 a los 67 años, extensión mínima de la jornada laboral del sector público a 37,5 horas semanales, reducción del absentismo y del régimen de incompatibilidades, modificación del régimen de permisos sindicales, etc.) y por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de reforma del mercado laboral, habilitando el despido por causas económicas, organizativas o de producción en el ámbito de la Administración Pública para el personal no funcionarios (desarrollado por el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada), sin olvidar las medidas sectoriales dictadas en los ámbitos docente (incremento de la jornada lectiva y de los ratios de alumnado y no cobertura de bajas inferiores a diez días) y sanitario (incremento de jornada, no renovación de contratos, privatizaciones y externalizaciones), por Acuerdo de 9 de julio de 2013, del Consejo de Gobierno, se aprueba el acuerdo de la mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía de 3 de junio de 2013, sobre medidas en materia de jornada laboral, ausencias y permisos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las empleadas y empleados públicos, disposición en la que se abordan las siguientes medidas:

- Aplicación de la DA 28ª de la Ley 17/2012, de PGE para 2013 (no aplicación del descuento en nómina a cuatro días de ausencias a lo largo del año natural)
- Permisos retribuidos
- Reducción de jornada para atender al cuidado de hijos con cáncer u otra enfermedad grave menores de edad o mayores que convivan con sus progenitores.
- Flexibilidad horaria
- Permisos no retribuidos
- Asuntos particulares y vacaciones

d.- Pérdida neta de empleo público. Incremento de la precarización en el empleo público

El Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral de 2013 (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2013) y el propio Informe de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013), evalúan la pérdida de empleo público en 374.800 empleos en los dos últimos años (periodo entre el tercer trimestre del 2011 y el correlativo de 2013), correspondiéndose la destrucción de empleos con empleos temporales (el 66 por ciento), dato en el que tiene su especial protagonismo la reforma laboral abordada en 2012 (Real Decreto-Ley 3/2012 y su continuidad en la Ley 3/2012, de reforma del mercado del trabajo) así como las medidas de racionalización del sector público acometidos por las distintas Administraciones territoriales, que en lo que se refiere a Andalucía tuvo su expresión en el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, de medidas para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía y, posteriormente, en su versión de Ley 3/2012, de 21 de septiembre.

Este conjunto de medidas viene provocando un paulatino empobrecimiento económico como empeoramiento de las condiciones de trabajo para el colectivo de

empleados públicos, situación que no solo se mantiene para el ejercicio de 2014, sino que tiene su ya evidente traslación en la calidad de los servicios públicos esenciales como son los relativos a la asistencia sanitaria, educación y servicios sociales, como atestiguan diversos estudios y encuestas de satisfacción de usuarios de dichos sistemas.

1.2.m. Tributos

La crisis económica también ha tenido su reflejo en el ámbito tributario, como lo demuestran las numerosas quejas recibidas durante 2013 que guardan directa o indirectamente relación con la situación económica de recesión que atraviesa el País y que inciden especialmente sobre las arcas públicas.

Es, en este contexto, donde debemos enmarcar las quejas recibidas procedentes de personas disconformes con las decisiones municipales o autonómicas que conllevaban una elevación de la presión fiscal.

Estas quejas muestran una realidad hasta cierto punto paradójica, ya que es la penuria provocada por la crisis económica en las arcas públicas la que explica el afán recaudatorio que se trasluce en la decisión de muchos Ayuntamientos y de la Comunidad Autónoma de subir la presión fiscal de toda suerte de impuestos y tasas. Pero esa penuria de las arcas públicas no es sino una consecuencia de la propia penuria de las familias como consecuencia de la crisis económica que se ha traducido en una menor actividad económica y, por ende, una menor recaudación tributaria.

La cuestión que habría que plantearse es dónde está el punto de equilibrio que evite que entremos en un círculo vicioso de subidas de impuestos destinadas a aumentar la recaudación que ahogan las economías familiares, desincentivan la actividad económica y, por tanto, disminuyen la recaudación tributaria.

Somos conscientes de que no es fácil encontrar una respuesta a esta cuestión, lo que si podemos decir, a la luz de las quejas recibidas, es que la subida de impuestos y tasas está poniendo en serias dificultades a muchas familias cuya precaria situación económica no les permite afrontar estos nuevos gastos.

Podemos estar en una situación absurda en la que la misma necesidad que tiene la Administración Pública de subir los impuestos para sufragar el coste de prestar los servicios públicos es la que padecen muchas familias para pagar el coste como usuarios de esos servicios públicos.

También la crisis económica ha tenido su incidencia depreciando el valor de determinados elementos que constituyen el hecho imponible de muchos impuestos, sin que, como denuncian muchos, dicha minoración del valor haya sido tenida en cuenta por la Administración tributaria.

Tal ocurre, por ejemplo, con los tributos que gravan la propiedad inmueble, como el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), o la transferencia de dichos bienes, ya sea inter vivos –Impuesto de Trasmisiones Patrimoniales (ITPAJD)- o mortis causa -Impuesto de sucesiones (IS)-. Muchas de las quejas recibidas en relación al cobro de estos tributos denuncian que la Administración no toma en consideración la importante depreciación que

estos inmuebles han sufrido como consecuencia de la crisis económica e insiste en fijar la base imponible atendiendo a unos valores catastrales que estiman disociados del valor de mercado actual.

Si bien es cierto que hace unos años el valor catastral de un inmueble, que sirve de referente para establecer la cuota de ciertos impuestos, estaba muy por debajo del valor real de mercado, esto ha dado un vuelco y a consecuencia de la crisis, el valor actual en el que se compran y venden los inmuebles en muchas ocasiones está por debajo del valor catastral.

Por otro lado, la crisis económica, con su correlato de pérdidas de empleo y destrucción de empresas, ha disminuido los ingresos de muchas familias que antes disponían de una economía saneada que les había permitido adquirir viviendas de un valor catastral elevado. En la situación actual del mercado inmobiliario estas familias no pueden vender sus viviendas sin afrontar grandes pérdidas por lo que se ven obligadas a mantenerlas y, por tanto a hacer efectivo el pago de unos impuestos cuyo tipo impositivo no cesa de crecer y se aplica sobre una base imponible que no refleja el valor real del bien.

Y es que contar con una vivienda con un elevado valor catastral ya no es un motivo evidente para presuponer que su propietario dispone de medios económicos con lo que hacer frente a los impuestos que gravan la misma.

Han sido frecuentes, por tanto, los escritos de queja que nos trasladaban la disconformidad de sus promotores con la excesiva subida del IBI que grava sus viviendas. Sin embargo, nuestra capacidad de mediar en estos casos es muy limitada porque la legalidad tributaria ampara estas actuaciones de la Administración, por lo que únicamente cabría pedir una adecuación de los valores catastrales a la situación actual del mercado inmobiliario, algo que debe hacerse siguiendo los procedimientos legalmente establecidos a tal fin.

El artículo 64 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, establece que la base imponible de este impuesto estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario. Pudiendo localizar en el artículo 60 al 77 del citado Real Decreto todo lo relativo al cálculo del impuesto.

Por otro lado, de acuerdo con la potestad reglamentaria que reconoce el artículo 12 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las corporaciones locales tienen competencias para el establecimiento de los tributos locales mediante la aprobación de la correspondiente ordenanza fiscal, que deberán cumplir los trámites y requisitos que se establecen en los artículos 16 y 17 del Cuerpo Legal citado.

Por lo tanto, cuando recibimos una queja denunciando por excesivo el importe del IBI, lo único que podemos hacer es verificar que la ordenanza fiscal se ha aprobado conforme disponen las normas y el cálculo de la cuota tributaria se ha efectuado correctamente.

Si estas actuaciones se han verificado de forma correcta, no quedaría otra opción que hacer uso de los canales establecidos para conseguir una minoración del valor catastral asignado al inmueble o requerir al Ayuntamiento para que en las ordenanzas

fiscales se reconsideren los tipos impositivos o, cuando menos, se incluyan medidas que modulen la presión fiscal de las personas con menor capacidad económica.

En este sentido, nos hemos dirigido a algunos Ayuntamientos trasladándole las protestas recibidas de sus vecinos por lo que consideran una excesiva presión fiscal y solicitándoles que tomen en consideración las dificultades que la crisis económica está conllevando para muchas familias y adopten las medidas que sean necesarias para evitar situaciones de impago por falta de medios.

Pero no sólo las quejas denunciando subidas abusivas de impuestos evidencian la relación entre la crisis económica y la realidad tributaria, sino que existen otras situaciones derivadas directamente de la crisis que también han tenido su correlato en la actuación tributaria de las Administraciones públicas.

En efecto, entre las muchas quejas que recibimos relacionadas con la crisis económica algunas de las más dramáticas son las que nos llegan de familias que no pudiendo hacer frente a los pagos de la hipoteca tuvieron que renunciar a su vivienda y entregarla a las entidades financieras.

Pues bien, por si el hecho de quedarse sin vivienda por no disponer de ingresos económicos para hacer frente a un préstamo no fuera suficiente duro, algunas familias deben afrontar además las reclamaciones posteriores de la Administración tributaria en relación a las consecuencias fiscales que se derivan de la transmisión del bien.

Uno de los casos planteados guardaba relación con el pago del IBI, ya que la transmisión efectiva del inmueble se había producido en los primeros días del mes de enero, encontrándose la familia con que el Ayuntamiento le requería el pago del impuesto correspondiente a ese ejercicio, algo que consideraban profundamente injusto. El problema es que la actuación municipal era perfectamente acorde a derecho, ya que el sujeto pasivo del impuesto correspondiente a dicho ejercicio era quien ostentaba la titularidad el 1 de enero del año en curso. El interesado se cuestionaba como era posible que por tener a su nombre una vivienda tan sólo 10 días de todo un año se le pudiera exigir el pago del citado impuesto.

La única posibilidad en una situación como ésta era solicitar del Ayuntamiento el otorgamiento de una ayuda económica a la familia para poder hacer frente a sus obligaciones fiscales.

Otro problema importante se produce en relación al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, conocido por plusvalía, que se devenga cuando el valor de la vivienda adquirida por el banco es superior al valor de compra del inmueble. En estos supuestos el transmitente de la vivienda, en este caso la familia que efectúa la dación en pago, debe afrontar el pago del impuesto como sujeto pasivo del mismo.

Únicamente en caso de que dicha dación en pago se haya producido en aplicación del denominado Código de Buenas Prácticas la normativa vigente permite que la entidad financiera pase a ser el sustituto del contribuyente, el problema es que muchas de las daciones en pago que se producen son consecuencia de acuerdos entre el propietario y

el banco sin que se llegue a aplicar el Código de Buenas Prácticas, a veces por desconocimiento de su existencia por parte de las familias.

En estos casos, el impuesto se devenga y el Ayuntamiento no tiene mas remedio que girar el mismo al sujeto pasivo, lo que causa la indignación de las personas afectadas que no entienden como se les requiere un impuesto después de haber perdido sus viviendas precisamente por no poder pagar la hipoteca.

Nuevamente en estos casos nos vemos impedidos de realizar otra actuación que pedir al Ayuntamiento que conceda una ayuda económica a la familia para hacer frente a sus obligaciones fiscales.

Algo similar ocurre en relación con el IRPF donde las familias son requeridas para el pago del incremento que supone la transmisión de sus viviendas, sin atender al hecho de que la misma sea fruto de una dación en pago por imposibilidad de pago de la hipoteca.

Al ser el IRPF un impuesto estatal nuestra intervención en estos casos debe limitarse necesariamente a la remisión de la queja a la Defensora del Pueblo.

También nos han llegado otras quejas relacionadas con daciones en pago, como es el caso de supuestos en los que se reclamaba a los transmitentes de la vivienda el pago de la tasa de recogida de residuos al no haber comunicado adecuadamente al Ayuntamiento ni la familia ni el banco el cambio de titularidad en el inmueble.

En definitiva, el problema de todos estos supuesto no es una irregularidad en la forma de actuar de la administración, sino más bien una imposibilidad de los realmente obligados al pago de afrontar los mismos. Si habían perdido sus bienes por no contar con ingresos económicos, no era factible que pagaran los tributos derivados de la transmisión del inmueble. Una posible propuesta pasaría por promover que se incluyera en la legislación vigente la posibilidad de quedar exento del pago de los mismos cuando la transmisión sea consecuencia de una dación en pago y entre dentro de unos supuestos concretos relacionados con la capacidad económica del sujeto pasivo.

1.2.n. Consumo

También en materia de consumo ha sido posible constatar las consecuencias de la crisis económica. Así lo demuestra el elevado número de quejas recibido de parte de consumidores que denuncian ser objeto de malas prácticas o prácticas abusivas por parte de las empresas con las que tienen relación económica o de servicios.

El relato de las quejas tramitadas en materia de Consumo que se desarrolla en el Capítulo VII de este Informe Anual incluye buena muestra de ello, particularmente en relación con los suministros de luz y agua, así como en la mayoría de las quejas relacionadas con los servicios financieros.

A) Energía y Suministro domiciliario de agua

La crisis económica está teniendo una especial incidencia negativa en la atención de las necesidades más elementales como una vivienda digna, máxime cuando

existen menores afectados. Y entendemos por tal una vivienda en condiciones de habitabilidad por contar con los necesarios suministros de luz y agua.

Sin embargo, las dificultades económicas familiares suponen en muchas ocasiones la imposibilidad de atender el pago de los correspondientes recibos y, consecuentemente, el corte de la luz o del agua por parte de las compañías suministradoras amparadas en la normativa actualmente vigente. Por otro lado, los Servicios Sociales Comunitarios ya desbordados se ven incapacitados para hacer frente a todas las demandas de ayuda que se les plantean en estos casos o bien la respuesta llega tarde.

Por lo que hace al suministro eléctrico podemos citar **queja 12/3304**, instada por una familia que venía recibiendo facturaciones muy elevadas a las que no podían hacer frente con sus escasos ingresos, con resultado de corte del suministro. Además habían llegado a un acuerdo de pagos fraccionados con Endesa correspondientes a facturas atrasadas, y ante su incumplimiento y la existencia de varias facturas impagadas, Endesa no accedía a restablecer el suministro hasta el abono total de la deuda (más de mil euros).

En otra ocasión la situación afectaba no solo a una familia en particular sino a un bloque entero o a una barriada. Así, en la **queja 13/2650** remitida desde un centro educativo del barrio de Los Almendros en Almería tras el corte de suministro ordenado por Endesa a todas las viviendas de la barriada. Los operarios de Endesa incluso habrían acudido escoltados por diez coches de policía para la ejecución de los trabajos necesarios de desconexión.

Se trataría de 184 viviendas, en su mayoría enganchadas directamente a centro de transformación, y las familias afectadas podrían ser unas 300, ya que dentro de cada vivienda se habían hecho divisiones para albergar a distintas generaciones.

Otro caso que afectó a una pluralidad de familias, en esta ocasión por el suministro de agua, se puso de manifiesto en la **queja 13/4269**, instada por el presidente de una comunidad de propietarios de una barriada humilde de Sevilla. En este caso, se trataba de un corte de suministro de agua ordenado por Emasesa en pleno verano ante el impago de las facturas adeudadas por la comunidad, ya que el bloque carecía de contadores individuales. Se añadía la circunstancia de que la comunidad se había enganchado ilegalmente, por lo que Emasesa había ordenado la ejecución de las obras necesarias para impedir tal uso y la baja del contrato, lo que supondría posteriormente la generación de nuevos gastos para el alta de suministro.

En relación con estas circunstancias, creemos necesario hacer un pronunciamiento relativo a la necesidad de adoptar las medidas oportunas para garantizar el suministro de luz y agua a las familias en situación de precariedad económica o exclusión, especialmente, durante los periodos de verano e invierno en los que más necesaria se hace la disponibilidad de tales suministros.

Estas medidas ya se vienen aprobando en nuestro entorno más inmediato y, en lo que se refiere al suministro energético, incluso han sido instadas a través de Directivas Europeas y Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo.

Esta responsabilidad entendemos que debe ser asumida también por las empresas prestadoras de los servicios y, en este sentido, nos parece oportuno elogiar las medidas que se viene aprobando en el seno de algunas de estas empresas como la

constitución de fondos de ayuda para compensar las deudas generadas por las familias en situación de exclusión social o de insolvencia económica.

Por otro lado, ante la realidad que suponen unas tarifas eléctricas muy elevadas y su previsible crecimiento a corto y medio plazo, esta Institución considera necesaria la adopción de medidas que permitan a las familias con menos recursos acceder a este servicio de primera necesidad a unos precios razonables y adaptados a su realidad económica.

Asimismo, se hace necesario adecuar el precio de la puesta a disposición del agua a los niveles de renta de las familias andaluzas, tanto mediante la aprobación de medidas de incentivo por ahorro y de fomento de la eficiencia en el consumo, como a través de mecanismos que provean ayudas para las familias en situación económica mas precaria. Conocemos que estas medidas se están aprobando en algunos municipios, por lo que instamos a su extensión con objeto de beneficiar al mayor número de personas posibles.

B) Servicios financieros

Abundamos en el Capítulo VII en el relato de las quejas recibidas en relación con la denominada “cláusula suelo hipotecaria”.

Como ya adelantábamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2012, comenzaron a recibirse numerosas quejas cuestionando la legalidad de las denominadas cláusulas suelo incorporadas a algunos contratos hipotecarios y que son consideradas por algunos sectores como abusivas y contrarias los derechos de usuarios y consumidores.

Estas quejas se han incrementado especialmente como consecuencia de las sucesivas bajadas que ha experimentado en nuestro país el euribor y de las que no han podido beneficiarse un importante número de deudores hipotecarios que cuentan con estas cláusulas incorporadas a sus contratos.

En algunos de los casos sometidos a nuestra consideración concurrían circunstancias personales y familiares que dificultan el abono puntual de la cuota hipotecaria, por lo que la eliminación de la cláusula suelo supondría un importante alivio y permitiría evitar el riesgo de incurrir en un proceso de ejecución hipotecaria por impago.

Las actuaciones de esta Defensoría, a través de la **queja 13/409**, iniciada de oficio, se relatan en el epígrafe siguiente destinado a glosar las actuaciones mas relevantes de la Institución en relación con la crisis económica.

También en ese mismo epígrafe daremos cuenta de las actuaciones realizadas en relación con las denominadas participaciones preferentes y dejaremos constancia de actuaciones de mediación realizadas con entidades financieras en supuestos relacionados con problemas de pago de préstamos personales que afectaban a pequeños empresarios o autónomos.

1.2.o. Sostenibilidad

La apuesta por un modelo de desarrollo económico sostenible y por unas políticas sectoriales respetuosas con el medio ambiente, para minimizar los efectos contaminantes de la actividad humana, ha pasado a ser, como es ampliamente conocido, un objetivo absolutamente prioritario en la agenda de todos los responsables públicos y en amplios sectores de la población y agentes sociales, concienciados ante el deterioro ambiental de nuestro planeta. Tal percepción y la necesidad de afrontar el problema ha calado, también y por distintos motivos, en un amplísimo sector del ámbito empresarial.

De acuerdo con ello, en el marco del art. 45 de la Constitución y de los preceptos del Estatuto de Autonomía para Andalucía que contemplan el derecho a un medio ambiente adecuado, debemos preguntarnos: ¿Cómo ha incidido la crisis económica en la ejecución de medidas destinadas a alcanzar estos objetivos en relación con las materias sobre las que debe intervenir el Área de Sostenibilidad? e, incluso, ¿Este escenario de crisis ofrece alguna oportunidad para cambiar el rumbo en línea con las demandas sociales existentes? Intentaremos responder a estas cuestiones de una manera más amplia en el apartado que dedicamos a los derechos constitucionales en este Informe, aunque aspiramos a hacerlo, de una forma más resumida, en este Capítulo que dedicamos a la incidencia de la crisis en los derechos de la ciudadanía.

En primer lugar, en lo que concierne a la ordenación del territorio y el urbanismo. Afortunadamente, Andalucía cuenta con una extraordinaria superficie de suelo no urbanizable sometida a algún nivel de protección, pero ha sido una de las Comunidades Autónomas más afectadas por el proceso de depredación del suelo no urbanizable no protegido, especialmente para incorporarlo, a través de planes urbanísticos expansivos, al proceso urbanizador.

La crisis y sus demoledores efectos en el parque inmobiliario y, en lo que aquí concierne, en la protección del medio ambiente, haciendo de la necesidad virtud, exige un drástico cambio en la óptica que, lejos de crear una bolsa de miles de viviendas vacías, en un país donde el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada no está garantizado, vuelva su mirada hacia la ciudad construida.

En segundo lugar, en lo que respecta a la contaminación atmosférica y, de manera singular, a la emisión de gases de efecto invernadero y lucha contra el cambio climático, Andalucía, según el Portal Andaluz sobre Cambio Climático, presenta una situación similar a la del resto del país. Por tanto, estamos lejos de cumplir el Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático.

Sin embargo, hay un hecho que en sí mismo debe considerarse positivo: la factura energética, en un escenario de crisis, está condicionando la utilización del vehículo privado de motor; se efectúa un uso más prudente de los sistemas de climatización; ha aumentado la conciencia sobre la repercusión de la factura eléctrica (que había crecido desmesuradamente) en la economía doméstica, en cuyo seno hay, además, una mayor conciencia de la incidencia de la actividad humana en la contaminación; se ha producido una clara reducción de la actividad industrial; se han realizado grandes inversiones en energías renovables; se ha comenzado a exigir el certificado de eficiencia energética para determinadas transmisiones inmobiliarias, etc.

En lo que concierne al objetivo de la Unión Europea, que han hecho suyo los Estados miembros, de conseguir, para el año 2015, unas infraestructuras que puedan garantizar el “buen estado” de todas las masas de agua existente (es decir, el denominado vertido 0), Andalucía, con los datos que poseemos en 2013 -aunque estamos pendientes de ampliar esa información-, creemos que, por efecto directo de la crisis y el déficit presupuestario existente, no es probable -salvo que se produzca un giro copernicano en el próximo año en la financiación de la ejecución de estas infraestructuras- que cumpla ese objetivo, con las consecuencias ambientales (contaminación) y económicas (sanciones) que ello conllevaría.

Esta Institución estará muy atenta y hará un seguimiento del grado de ejecución de las obras hidráulicas contempladas en el Anexo de Infraestructuras de Depuración y Saneamiento de la mencionada Resolución de 26 de octubre de 2010.

En cuanto a la contaminación acústica, se trata también de un ámbito en el que la sensibilización social ha aumentado extraordinariamente en los últimos años, con la consecuencia de que se han puesto en marcha una serie de instrumentos normativos y técnicos destinados a prevenir, evitar y, en su caso, sancionar las vulneraciones que se producen por esta causa. Cuestión distinta es que las Administraciones Públicas y, singularmente, los Ayuntamientos se hayan dotado, o no, de estos medios técnicos.

El resultado de las medidas para controlar los efectos de la contaminación acústica en el año 2013, si hacemos un balance serio, es claramente negativo para la protección de los derechos de la ciudadanía frente a la contaminación acústica. Esta Institución no puede sino certificar, desde su experiencia, el rotundo fracaso de los poderes públicos para establecer un sistema legal y unos procedimientos administrativos que garanticen eficazmente algo tan simple como el derecho al descanso, el derecho a la intimidad personal y familiar, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la protección de la salud conculcados con tales actuaciones y, asimismo, el derecho a un medio ambiente adecuado.

En cuanto a la movilidad sostenible, si, por un lado, en lo que concierne a la aportación de recursos, también en este ámbito la crisis económica impone sus limitaciones al sector público y, hay que decirlo, también al sector privado, ello no ha supuesto, en absoluto, sin embargo, que durante este ejercicio los poderes públicos hayan dejado de adoptar medidas destinadas a potenciar el modelo de una movilidad de transporte sostenible, si bien es cierto que no con la intensidad que hubiera sido deseable.

Sirva como ejemplo de ello las diversas actuaciones que, en aras a fomentar uno de los medios sostenibles, como es el uso de la bicicleta, han realizado diversos Ayuntamientos y la Comunidad Autónoma, o el impulso a la peatonalización de amplias zonas de nuestras ciudades.

Es verdad que la incorporación de los vehículos alimentados con energía eléctrica, tanto de uso individual como colectivo, sigue siendo meramente testimonial pese a la infinidad de declaraciones que realizan los poderes públicos sobre los compromisos que van a adquirir en este sentido. Por otro lado, echamos en falta, en 2013, por el extraordinario resultado que tiene en la relación coste-beneficio en términos ambientales, económicos, de eficiencia, de información para la ciudadanía, etc., una mayor incorporación de las TIC como instrumento de ordenación y regulación del tráfico y, asociado a ello, en términos de medición, prevención y minimización de la contaminación acústica y atmosférica

en nuestras vías públicas, pues la configuración de nuestros núcleos de población como “smartcities”, parece que no se puede demorar.

Finalmente, aunque en modo alguno podemos considerar que las cuestiones comentadas agotan los temas relacionados con la sostenibilidad en los que, de una u otra forma, está incidiendo la crisis, tenemos que hacer mención a cómo la escasez de recursos financieros está afectando gravemente a la ejecución de obras públicas proyectadas y/o puestas en marcha en su día por su interés general, pero que vemos, a veces, que se ha abandonado, literalmente, su ejecución; otras reprogramando las obras, lo que, en la práctica, supone muchas veces no abandonar, pero sí ralentizar la ejecución de una obra durante años o, incluso, al no poner en marcha obras e instalaciones ya terminadas, por concluir que los costes de explotación supondrán un aumento del déficit presupuestario.

Tal vez el aspecto más positivo que sí puede tener esta situación de crisis es que obliga a “repensar” lo planificado en épocas de bonanza, encontrándonos, a veces, que algunas infraestructuras que no eran estrictamente necesarias, al menos en la forma en la que se había previsto, es probable que se sustituyan por otras alternativas más económicas y más respetuosas con el medio ambiente.

1.2.p. Universidades

Precisamente la crisis económica y su incidencia en el ámbito universitario fue la cuestión que centró el debate de la reunión de coordinación del Defensor del Pueblo Andaluz con las Defensorías universitarias de las Universidades públicas de Andalucía, celebrada en el mes de octubre de 2013, con el objeto de debatir asuntos de interés común a todas ellas.

Las conclusiones a las que se llegaron conllevaban, de un modo u otro, y sin excepción, problemas de financiación derivados de la crisis económica y la política de ajuste presupuestario impuesta a las Administraciones públicas. Así, se señalaron como problemas destacados:

a.- Las crecientes dificultades en el acceso y continuidad en los estudios universitarios como consecuencia del incremento de los precios públicos y el endurecimiento de los requisitos para el otorgamiento de becas y ayudas al estudio. Como consecuencia de ello aumenta el número de personas que se ven obligadas a renunciar a los estudios universitarios y las situaciones de impagados por parte de personas ya matriculadas que se ven incapaces de hacer frente al coste de la matrícula.

b.- Las serias dificultades de financiación de las universidades públicas por las reducciones en las aportaciones desde las Administraciones Autonómica y Estatal, que se agrava por los retrasos en la remisión de estos fondos en los plazos previstos.

c.- Reducción de la financiación destinada a proyectos de investigación e I+D+i (becas de investigación).

d.- Limitación de la tasa de reposición del personal.

e.- Dificultades para la oferta de plazas de prácticas en empresas e instituciones ante el coste que supone la obligatoriedad de cotización a la Seguridad Social.

f.- Situación de las becas Erasmus ante la reducción de los fondos aportados desde el Estado y los retrasos en el abono de la financiación autonómica.

A nuestro entender, compartido por todas las Defensorías allí reunidas, un problema especialmente preocupante es el de las personas que no pueden acceder o continuar sus estudios universitarios como consecuencia de las dificultades económicas para atender el pago de los precios públicos correspondientes.

A este respecto, recientes datos publicados por el Ministerio de Educación constatan que entre 2012 y 2013 las universidades españolas han perdido un total de 25.389 alumnos. Esta cifra supone un 7% del total de los alumnos universitarios de grado y master. Unos datos que hay que poner en consonancia con el incremento de un 19,7% experimentado por las tasas universitarias en ese mismo periodo y con el descenso de las becas concedidas –un 2,5% menos en el curso 2012-2013 respecto del curso anterior.

De las numerosas quejas y reclamaciones recibidas en las Defensorías se constataba que habían aumentado de forma notable en las Universidades andaluzas los supuestos de impago total o parcial de las matrículas universitarias por razones económicas sobrevenidas del alumnado y sus familias, lo que se traducía en un incremento de las tasas de abandono de los estudios universitarios respecto de años precedentes.

Asimismo, habíamos podido comprobar con preocupación que aumentaron los casos de personas que reconocen haberse visto forzadas a matricularse en menos asignaturas de las deseadas por razones económicas y no académicas o haber desestimado determinadas opciones de posgrado por el elevado coste de las mismas.

Especial inquietud nos causaba el incremento de personas que se ven forzadas a abandonar sus estudios universitarios al serles denegadas las becas solicitadas como consecuencia del progresivo endurecimiento de los requisitos para su otorgamiento, o requerirles la devolución de las ya concedidas sin atender a circunstancias personales sobrevenidas.

Valorábamos que esta situación pone en riesgo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a estudios superiores y puede suponer una vulneración del principio de equidad.

En consecuencia, se acordó publicar en la web del Defensor del Pueblo Andaluz un posicionamiento conjunto en el que se apelaba a quienes ostentan responsabilidades públicas en la materia con objeto de que se adopten las medidas necesarias para dar respuesta a las personas que se encuentran en tal tesitura, salvaguardando de forma plena y efectiva el derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad y equidad a los estudios superiores, incluso en situaciones como la presente de crisis económica.

En este sentido, se hacía especial reconocimiento al esfuerzo realizado en Andalucía para mantener los precios públicos de los estudios universitarios dentro de los parámetros más bajos que permite la actual legislación, lo que muestra una apuesta

decidida por estas enseñanzas en un momento de dificultades financieras para las arcas públicas.

Asimismo se encomiaba la actitud mostrada por las distintas Universidades públicas de Andalucía en relación con este problema, mediante la aprobación de numerosas iniciativas y propuestas. Como ejemplos podemos citar las convocatorias de ayudas propias o la búsqueda de fórmulas de financiación para el pago de la matrícula universitaria mediante concierto con entidades financieras.

Finalmente, se asumía por parte de las Defensorías que suscribían tal petición el compromiso de velar y tutelar con firmeza el ejercicio del derecho a acceder a los estudios universitarios en condiciones de igualdad.

Fruto del compromiso asumido, podemos hacer referencia a la **queja 13/4048**, iniciada de oficio y tramitada por esta Institución en relación con las cifras de personas que no pueden atender el pago del importe de la matrícula que se le requiere desde la Universidad donde cursan sus estudios.

De una parte, estas cifras están relacionadas con las denegaciones de becas para cursar estudios universitarios. Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo Andaluz, en muchos casos, se refieren al endurecimiento de los requisitos para acceder al beneficio de las citadas becas, bien en lo referente a cuestiones económicas o bien a requisitos académicos, pese a que las circunstancias económico familiares.

El otro dato preocupante es el número de personas morosas, esto es, de quienes no han podido hacer frente a los pagos fraccionados que acordaron al formalizar su matrícula ordinaria.

En ambos casos, el impago supondrá inexorablemente la anulación de la matrícula y la imposibilidad de continuar los estudios, al menos mientras las circunstancias económicas personales y/o familiares no cambien, además de haber tirado por la borda el esfuerzo académico realizado durante el curso.

Algunas Universidades daban la voz de alarma, tanto por la situación a la que se ven abocados sus estudiantes como por las dificultades de financiación económica que supone para la propia Universidad.

Nuestra investigación se ha dirigido a las Universidades públicas de Andalucía y a la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, en cuanto le corresponde la propuesta de tasas y precios públicos a satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios, con objeto de conocer el alcance del problema así como para proponer soluciones al mismo. En el capítulo dedicado al análisis de las quejas recibidas en materia de Educación ofrecemos cumplida información sobre esta actuación de oficio (Capítulo IV, epígrafe sobre Enseñanza universitaria).

Han sido varias las quejas tramitadas de forma individualizada por el Defensor del Pueblo Andaluz en relación con situaciones de denegación de beca e imposibilidad de hacer frente al abono de la matrícula correspondiente (**queja 13/272, queja 13/872, queja 13/1844, queja 13/3180, queja 13/3543 y queja 13/6772**).

La cuestión de la causa de denegación y procedimiento seguido para ello excede de nuestro ámbito de competencias, dado que la convocatoria de becas de carácter general y de movilidad para estudiantes de enseñanzas universitarias procede del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. En consecuencia, el trámite cursado a estas quejas pasa necesariamente por su remisión a la Defensora del Pueblo, a la que corresponde la supervisión de la Administración General del Estado.

No obstante, en algunos casos nos interesábamos por la situación en la que quedaba la persona afectada, dirigiéndonos a la Universidad en la que cursa sus estudios para conocer las facilidades en el pago y/o ayudas que se le pudieran conceder.

Así en la **queja 13/1651** tramitada ante la Universidad de Cádiz, en la **queja 13/3079** ante la Universidad de Málaga, o en la **queja 13/5978** ante la Universidad de Sevilla. La información relativa a estas actuaciones se amplía en el epígrafe sobre Enseñanza universitaria del Capítulo IV, Sección Segunda, del presente Informe Anual.

Aunque exceda de nuestro ámbito de competencias, nos parece oportuno señalar que hemos detectado casos en que la denegación de beca pudiera estar amparada no sólo en la imposición de requisitos que no admiten flexibilidad sino también en errores administrativos o en interpretaciones de las normas excesivamente rigoristas que llevaban al absurdo, a nuestro juicio, de resolver en sentido negativo las solicitudes de ayuda de personas que realmente se encontraban en situación económica necesitada de la misma.

Un caso excepcionalmente grave se puso de manifiesto en la **queja 13/5109**. En este caso, la denegación de la beca correspondiente al curso 2012-2013 por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte obedecía al hecho de superar la unidad familiar el umbral de patrimonio permitido, ya que en su declaración de la renta de 2011 constaban unas ganancias patrimoniales de 3.267,78 €.

La citada cantidad se correspondía con los ingresos percibidos en concepto de “ingreso mínimo de solidaridad” (conocido como “salario social”) -que se concede en supuestos de carencia absoluta de ingresos y cuya tributación a efectos de IRPF-, pero en la declaración de la renta se había computado como ganancia patrimonial en lugar de como rendimiento del trabajo.

A esta situación habían llegado por indicaciones de la propia Delegación Provincial en Sevilla de la AEAT y no sólo se vieron forzados a realizar la declaración computando los ingresos percibidos como ganancia patrimonial con las consecuencias ya conocidas de denegación de la beca universitaria, sino que además se les inició un expediente sancionador por no haber presentado la declaración del IRPF en plazo.

Afortunadamente la rectificación de los errores cometidos por parte de la Delegación Provincial en Sevilla de la AEAT, una vez que la promotora de queja trasladó la discrepancia de esta Institución, permitió que prosperase el recurso de reposición planteado por la interesada al Ministerio contra la denegación de la beca.

También, en la **queja 13/2520** conocimos el caso de una joven estudiante de la Universidad de Huelva, con su padre en situación de desempleo, a la que se le denegaba la beca atendiendo a la ayuda recibida por la Comunidad de Propietarios del edificio en el que se ubicaba el domicilio familiar para instalar un ascensor. La razón estribaba en que la ayuda proporcional, que computaba como ganancia patrimonial de su unidad familiar,

alcanzaba los 2.000 euros. Sin embargo, entendíamos que podría haberse llegado a distinto resultado en caso de entender que la ayuda para instalar el ascensor pudiera considerarse como “rehabilitación de la vivienda habitual”, ya que la propia convocatoria de becas excluye este tipo de ayudas para el cómputo del umbral de patrimonio familiar.

En ocasiones el problema se producía a raíz de un expediente de reintegro mediante el que el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes exigía a las personas afectadas la devolución de las cantidades abonadas en concepto de ayuda por carecer de los requisitos exigidos para resultar beneficiarias.

Así, en la **queja 13/6033** pudimos conocer el caso de una joven estudiante de la Universidad Pablo de Olavide a la que, cuatro años después, se le exigía el reintegro de la beca concedida en el curso 2008-2009 para cursar estudios de Formación Profesional.

Otro joven nos consultaba qué pasos seguir instado ante el expediente de reintegro de la beca otorgada para cursar estudios universitarios en el curso 2011-2012. Al parecer se había visto afectado por un plan de estudios de Licenciatura en extinción, con asignaturas de especificidad técnica ya sin docencia, razón por la que se había acogido a la adaptación al correspondiente Grado. Precisamente se justificaba el reintegro por no tener derecho a beca en los nuevos estudios, hasta que el número de cursos matriculados fuese superior al número de becas disfrutadas en los estudios abandonados. Sin embargo, la propia convocatoria de becas establecía que no se considerarían “cambios de estudios” las adaptaciones a nuevos planes de las mismas enseñanzas, supuesto que entendemos comprendido en el paso de Licenciatura a Grado realizado por el interesado.

Si bien estos casos no pueden ser objeto de intervención directa del Defensor del Pueblo Andaluz, por tratarse de decisiones adoptadas por órganos administrativos que escapan a su ámbito de supervisión, estimamos oportuno hacer un pronunciamiento en torno a la actuación administrativa en estos casos.

Bien es verdad que carece de toda razón que puedan otorgarse ayudas públicas a quien no deba merecerlo por no reunir los requisitos exigibles en la correspondiente convocatoria. Esta afirmación tiene mayor razón de ser, si cabe, en los supuestos en que las ayudas se otorgan en régimen de concurrencia competitiva, aunque no es el caso de las becas para cursar estudios universitarios, al menos afortunadamente por ahora.

Sin embargo, afirmación tan categórica quiebra cuando se toma conocimiento de algunos supuestos en los que se alega esta circunstancia para exigir el reintegro de la ayuda otorgada, pero en los que no concurre ocultación o falseamiento de datos por parte de la persona afectada, y es el error administrativo el que causa perjuicios de difícil reparación.

La situación es realmente kafkiana cuando se da la circunstancia de que la Administración otorga una ayuda sin que el beneficiario tuviese derecho a ella para, posteriormente, revocar tal concesión y exigir la devolución de las cantidades otorgadas.

Los ejemplos aquí traídos puede que no sean más que casos puntuales de errores administrativos generados a partir del volumen de expedientes que se tramitan en el procedimiento de concesión de becas para cursar estudios universitarios. Lo que nos preocupa es que, detrás de estos errores, existen personas que se ven arrolladas por la

actuación administrativa sin los conocimientos y medios adecuados para defender sus intereses.

Más grave nos parece que no se ofrezca una solución adecuada a la difícil situación económica generada que, si bien pudiera encontrarse amparada en la normativa de aplicación, también es cierto que puede producirse con excesivo retraso y con un exceso de celo que no se tuvo con anterioridad. No estamos pidiendo, en los casos en que efectivamente proceda el reintegro, que “se mire para otro lado” sino que puedan buscarse soluciones de pago para aquellas personas que manifiestan una importante dificultad económica para afrontar el pago de las cantidades reclamadas.

No nos parece acertado acabar este epígrafe sin hacer al menos una mención al problema de las becas de movilidad del programa Erasmus, por considerar que las decisiones que han incidido en la ejecución de este programa están fuertemente condicionadas por las políticas de restricción presupuestaria y por la falta de liquidez que sufren las Administraciones públicas implicadas.

Las reclamaciones de estudiantes se han hecho especialmente notar a partir del curso 2012-2013, motivadas por la tardanza en la fijación del importe complementario a cargo de la Junta de Andalucía. Éste no se habría dado a conocer hasta el mes de septiembre de 2012, cuando en muchos casos ya habían dado comienzo las estancias académicas y en muchos otros casos estarían a escasos días de su inicio.

Fue en ese momento cuando se determinó que el importe de la ayuda complementaria se vinculase al país de destino, de modo que muchas de las quejas recibidas se referían al posible incumplimiento del acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 3 de junio de 2008, por el que ésta se comprometía a que la ayuda al menos alcanzase los 600 euros/mes o los 900 euros/mes, en el caso de becarios MEC.

Esta situación motivó la apertura de una nueva investigación de oficio (**queja 12/5379**) a finales del año 2012, cuyo seguimiento se ha realizado en el pasado ejercicio 2013, coincidiendo con la reiteración de quejas sobre este asunto (**queja 13/1943, queja 13/2043, queja 13/3925 y queja 13/4033**).

De la información recabada de la Dirección General de Universidades y de las distintas Universidades públicas de Andalucía, hemos podido concluir que el contenido del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 3 de junio de 2008, ha sido el responsable de buena parte de los problemas posteriores y de las quejas producidas, ya que su deficiente redacción ha posibilitado unas interpretaciones que han generado unas expectativas que posteriormente se han visto defraudadas.

En efecto, el tenor literal del acuerdo induce a pensar que la Junta de Andalucía asume el compromiso inequívoco de complementar las becas Erasmus otorgadas por el Estado y la Unión Europea hasta conseguir que las mismas alcancen unos mínimos de 600 y 900 euros respectivamente. Sin embargo, la dotación presupuestaria prevista para conseguir este fin pone de manifiesto que la voluntad real de la Junta de Andalucía era suplementar con una cantidad determinada –350 euros- las ayudas estatales y comunitarias en la confianza de que con dicha cantidad las becas totalizarían los 600 ó 900 euros prometidos.

El cálculo de esta cantidad –350 euros- estaba realizado partiendo del importe de las ayudas estatales y comunitarias en el año en que se aprobó el Acuerdo. El problema se produce al reducirse para el curso 2012-2013 las ayudas estatales por parte del MEC ya que ello provocó que el suplemento ofrecido por la Junta de Andalucía resultase ahora insuficiente para alcanzar los prometidos 600 ó 900 euros.

La Junta de Andalucía sostiene que no ha habido incumplimiento del acuerdo puesto que el mismo se centraba en otorgar una ayuda suplementaria de 350 euros y dicha ayuda se ha concedido. Sin embargo, algunos de los beneficiarios de estas ayudas entienden que si ha habido incumplimiento, ya que el tenor literal del acuerdo del Consejo de Gobierno es claro y establece un compromiso de suplementar las ayudas hasta conseguir que las mismas alcancen «un mínimo» de 600 ó 900 euros.

Lo cierto es que el tenor literal del acuerdo induce, cuando menos a confusión, por lo que no es de extrañar el conflicto suscitado, ya que quienes confiaban en disponer al menos de 600 ó 900 euros, según los casos, se sienten perjudicados y agraviados por la cantidad finalmente recibida.

En opinión de esta Institución el verdadero problema no está en el tenor literal del Acuerdo del Consejo de Gobierno, por más que el mismo sea manifiestamente mejorable, ya que dicho acuerdo no tiene una trascendencia jurídica inmediata, sino que es un mandato de marcado carácter político que debería haberse concretado en el ámbito del derecho mediante el dictado de la oportuna norma jurídica de desarrollo.

Así, el Acuerdo del Consejo de Gobierno habilitaba expresamente a la entonces Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del mismo. Sin embargo esta habilitación no se llevó a debido efecto ya que no hemos podido encontrar norma alguna que, con el rango legal necesario, regule las condiciones de otorgamiento de estas ayudas. Lo que, sin embargo, no impidió que las mismas se concediesen.

A nuestro juicio, hubiera sido necesario el dictado de una Orden de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, en la que se detallaran las condiciones, requisitos y procedimientos para la concesión de estas ayudas. Es, en dicha Orden, donde debería haberse precisado si el compromiso asumido por la Junta de Andalucía era suplementar con 350 euros las ayudas estatales y europeas a las becas Erasmus o, por el contrario, dicho compromiso incluía suplementar dichas ayudas con la cantidad que resultase necesaria hasta conseguir que las mismas alcanzasen un mínimo de 600 ó 900 euros, según se tratase de becarios MEC o no.

No alcanzamos a entender como es posible que el otorgamiento de estas ayudas públicas pueda haberse instrumentado únicamente mediante un Acuerdo del Consejo de Gobierno, sin el necesario desarrollo reglamentario y haberse concretado mediante las correspondientes dotaciones presupuestarias, unas meras instrucciones o circulares, la transferencia de fondos a las Universidades y unas órdenes de pago a los beneficiarios.

Pero el problema se agrava poco tiempo después al conocerse que en una reunión habida el 14 de septiembre de 2012 en la Universidad de Jaén entre la Dirección General de Universidades de la Junta de Andalucía y las Universidades andaluzas se había decidido que la cuantía de la ayuda suplementaria ofrecida por la Junta de Andalucía para

las becas Erasmus se modularía en función del nivel de vida del país de destino de la persona becaria, utilizando para ello el Estándar de Poder Adquisitivo (EPA) que publica la Unión Europea.

En base a este acuerdo se establecieron 5 grupos de países a los que se atribuyó una cuantía diferente de ayuda suplementaria, distinguiendo a su vez según el beneficiario tuviera o no la condición de becario del MEC. Estas ayudas iban desde el mínimo de 100 euros por mes que se concedía a los no becarios del MEC que tenían como destino uno de los países del Grupo E, hasta los 298 euros que recibirían los no becarios del MEC que se desplazaran a alguno de los países incluidos en el Grupo A.

Cuando este acuerdo se adoptó el 14 de septiembre de 2012, algunos de los alumnos que habían resultado beneficiarios de becas Erasmus para el curso 2012-2013 ya se encontraban en sus países de destino y los que aun no habían partido estaban a punto de hacerlo. Obviamente, todos ellos habían organizado y planificado su estancia en estos países contando con unas ayudas cuyas cuantías esperaban que fueran las que les comunicaron cuando solicitaron la beca. Por ello, no debe extrañar a nadie que al conocer el cambio experimentado posteriormente por dichas cuantías muchos de los becarios, especialmente los perjudicados por las nuevas cuantías, manifestaran airadamente su protesta e indignación por lo que entendían era un cambio de las reglas de juego cuando ya el partido había comenzado.

Respecto de este acuerdo de 14 de septiembre de 2012, debemos comenzar señalando que esta Institución considera muy acertada la decisión de modular la cuantía de las ayudas concedidas a los alumnos Erasmus en función del coste de la vida en el país al que van destinados. Entendemos que se trata de una iniciativa oportuna y necesaria.

No obstante, siendo correcto el fondo de la decisión, lo que no podemos compartir es que la misma se adopte cuando los afectados ya se encuentran en sus países de destino o a punto de partir hacia los mismos. Y, menos aun, podemos aceptar que un cambio de este calado en la cuantía y destino de unas ayudas públicas, que además implicaba una modificación importante de un Acuerdo del Consejo de Gobierno, se adopte mediante un mero acuerdo entre una Dirección General y las Universidades Públicas andaluzas, sin llegar a alcanzar mayor rango normativo que el de una mera nota informativa que fue publicada poco después en los tabloneros de anuncios y páginas web de las Universidades afectadas.

La falta de regulación de estas ayudas públicas mediante el instrumento jurídico adecuado a tal fin, que no sería otro que una Orden de la Consejería competente en materia de Universidades, supone privar del necesario sustento normativo a unas decisiones que comportan la disposición de fondos públicos.

Creemos que esta es una situación que debe ser corregida con carácter inmediato, y en todo caso, antes de que se realice la próxima convocatoria del programa Erasmus.

Pero los problemas de las becas Erasmus durante el curso 2012-2013 no acabaron ahí, sino que a esto se añadió que las Universidades, que hasta la fecha venían adelantando los importes correspondientes a las cuantías publicadas en BOJA, ante su débil situación financiera se plantaron en firme, acordando no adelantar tales fondos, lo que

originó lógicos perjuicios económicos a los estudiantes que contaban con estos anticipos y se vieron obligados a recurrir a sus familias para subsistir en sus lugares de destino.

Como, además, la entrega de estos anticipos estaba contemplada en los contratos que los becarios firmaban con las Universidades antes de partir, algunos de los perjudicados alegaban en sus denuncias un posible incumplimiento contractual.

Y, no es este el final de los avatares de los becarios Erasmus, ya que, para completar el panorama, se decidió aplicar con carácter retroactivo a los Erasmus del curso 2011-2012 el acuerdo de 14 de septiembre de 2012, que fijaba cuantías distintas para las ayudas según cual fuese el país de destino. Esto supuso que, a la hora de hacer la liquidación final de las ayudas a los Erasmus que ya habían retornado a sus hogares, muchos de ellos se encontraran con la desagradable sorpresa de que las cantidades que debían percibir eran menores de las esperadas e incluso hubo casos en que se le reclamó la devolución de cantidades cobradas de más a través de anticipos.

Ante tal desorden en las decisiones adoptadas por unas y otras Administraciones intervinientes, a esta Institución no le queda más que insistir en la necesidad de que los beneficiarios de estas becas puedan contar con información suficiente y detallada de las ayudas que se van a otorgar y del momento en el que van a abonarse. A tal efecto, consideramos imprescindible que se identifique una instancia a la que el alumnado pueda dirigir las oportunas consultas y que sirva de cauce a la información económica relevante. Igualmente, reclamamos que las entidades que realizan aportaciones económicas cumplan escrupulosamente los plazos establecidos.

Todo ello, sin perjuicio de que insistamos en la necesidad de que se regularice la situación jurídica de las ayudas complementarias que otorga la Junta de Andalucía al programa Erasmus, de modo que las mismas queden recogidas en un marco normativo adecuado.

1.2.q. Igualdad

Vamos a detenernos a efectuar un somero análisis sobre los efectos de la crisis económica en la igualdad entre hombres y mujeres, y en los derechos de la mujer, por cuanto que es una cuestión que ha venido trasluciéndose en muchas de las quejas presentadas por las mujeres ante esta Defensoría en el año 2013, para lo que vamos a efectuar un resumen de la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2013, en la que se describe perfectamente el estado de la cuestión que coincide con la situación al respecto en nuestro país y que, en mayor o menor medida, se traslucen en las quejas que ante la misma se presentan y que podremos ver reflejada en el relato que efectuamos de algunas de ellas.

En dicha Resolución, se parte de que la Unión Europea afronta la mayor crisis económica y financiera desde la Gran Depresión de los años treinta, agravada por las denominadas medidas de austeridad impuestas a los Estados miembros y por las instituciones de la Unión Europea en el marco de las políticas de gobernanza económica y que está provocando un notable aumento de la tasa de desempleo en todos los Estados miembros, especialmente en los del sur, entre los que se encuentra nuestro país.

Asimismo, la crisis tiene consecuencias particularmente graves, en especial para las personas vulnerables y las mujeres, a las que afecta directamente, con reducciones salariales o la pérdida o precarización de sus puestos de trabajo, e indirectamente, a través de los recortes presupuestarios en los servicios públicos y las ayudas sociales; por lo que en consecuencia, resulta indispensable tener muy seriamente en cuenta, entre otras cosas, la dimensión de la igualdad de género a la hora de hacer frente a esta crisis y desarrollar soluciones para superarla.

Teniendo en cuenta que el derecho al trabajo es una condición esencial para una igualdad de derechos efectiva, para la independencia económica y la realización profesional de las mujeres, la crisis actual no es solo una crisis financiera y económica, sino que también atañe a la democracia, la igualdad, la asistencia social y la igualdad de género.

El aumento del riesgo de pobreza guarda una relación estrecha y directa con la destrucción de importantes funciones sociales del Estado, como, por ejemplo, la destrucción de los sistemas públicos de seguridad social que han experimentado recientemente en varios Estados miembros una reducción de la cuantía de importantes prestaciones sociales (ayudas familiares, subsidio por desempleo, subsidio por enfermedad, renta mínima de inserción etc);

Al iniciarse la crisis económica, el impacto fue mayor para los hombres que para las mujeres y aunque éstas no fueron las primeras víctimas de la crisis, en la actualidad, se ven más afectadas por sus efectos (mayor y creciente presencia en trabajos precarios y a tiempo parcial, mayor riesgo de despido, salarios más bajos, menor cobertura de los sistemas de protección social, etc.) y también se verán más afectadas a más largo plazo, aunque esta fase está mucho menos documentada y no existen datos estadísticos comparables fiables, por todo lo cual las consecuencias de la crisis sobre las mujeres tienden a infravalorarse.

Ello, aún cuando las mujeres desempeñan un papel fundamental en el impulso del desarrollo económico y que una mayor capacitación de estas puede tener el efecto económico de sacar de la pobreza a las comunidades y a las familias y a pesar de que en la situación de crisis, la política del mercado laboral tiende a centrarse en el impacto del empleo a nivel general, y no en las mujeres como personas no profesionalmente activas. Una situación de crisis como la que ahora atravesamos, hace necesarias profundas reformas estructurales del mercado de trabajo.

En este sentido, muy frecuentemente los datos estadísticos oficiales no tienen en cuenta a las mujeres desempleadas y se subestiman las desigualdades entre hombres y mujeres ante la inactividad porque estas tienden a retirarse del mercado laboral por diversas razones (maternidad, responsabilidades familiares, restricciones temporales) y a ejercer un trabajo no remunerado o informal, a menudo en casa o cuidando personas dependientes o trabajando en la economía sumergida, existiendo también muy pocos estudios sobre la repercusión de las reducciones del gasto público desde una perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres.

Por otra parte, se afirma que las medidas de austeridad impuestas por la Troika (el BCE, la Comisión y el FMI), así como las medidas de supervisión de las políticas económicas y las finanzas públicas adoptadas por la Comisión Europea y el Consejo, ponen

en peligro el estado del bienestar, aumentan las disparidades sociales y generan aún más injusticias sociales y económicas, incluidas las desigualdades de género.

A este respecto, hay que recordar que los recortes presupuestarios efectuados por los gobiernos al aplicar los planes de austeridad afectan sobre todo al sector público y sus servicios de asistencia —cuyos empleados y principales beneficiarios son en su mayoría mujeres (alrededor del 70 % de los empleados del sector)—, pero también al sector privado, y que las mujeres se han convertido ahora en las principales víctimas de las medidas de austeridad; considerando que hasta ahora ningún país ha evaluado las repercusiones de las propuestas de recortes del gasto público y de la consolidación fiscal desde una perspectiva de género, ya sea considerando las medidas a título individual ya su impacto acumulativo;

Ello por cuanto que las mujeres dependen en mayor medida de las prestaciones sociales que también se recortan como parte de las medidas de austeridad y que no se ha tenido en cuenta la dimensión del género en las iniciativas actuales y futuras ni en las políticas cuyo objetivo es salir de la crisis.

Por otra parte, considera el parlamento Europeo que la crisis contribuye a aumentar la explotación de las mujeres tanto en la economía legal como en la ilegal; considerando que las consecuencias de la crisis también tendrán importantes repercusiones a más largo plazo sobre las mujeres con trayectorias profesionales no lineales (incluidas las que se encuentran en empleos mal remunerados, a tiempo parcial, ocasionales, atípicos o incluso informales), a menudo a tiempo parcial impuesto, con repercusiones negativas en el importe de las cotizaciones aportadas al sistema de pensiones, lo que aumenta el porcentaje de mujeres en riesgo de pobreza. Las mujeres pueden acabar con pensiones de muy escasa cuantía y con ello situarse por debajo del umbral de la pobreza; con el agravante además que se corre el riesgo de perder una generación entera de hombres y mujeres jóvenes, ya que debido a las dificultades económicas se les priva de un empleo, oportunidades, seguridad laboral y, a menudo, oportunidades educativas.

Asimismo, la crisis aumenta aún más la dificultad de conciliar la vida profesional y familiar; considerando que el hecho de tener hijos no afecta del mismo modo al empleo de mujeres y hombres ya que en la Unión Europea la participación de las madres en el mercado laboral es un 12 % inferior a la de las mujeres sin hijos, mientras que la tasa de empleo de los padres es un 8,7 % superior a la de los hombres sin hijos.

Considera, asimismo, la Alta Institución Europea que el empleo femenino se ve afectado por los estereotipos de género, como es, por ejemplo, la idea de que el desempleo de los hombres es un problema «más grave» que el de las mujeres, lo que se suma a la cantidad ya significativa de estereotipos de género que afectan negativamente a las posibilidades de las mujeres de encontrar empleo; pues, en la práctica, existen enfoques diferentes respecto al desempleo de los hombres y el de las mujeres, ya que aún se considera que los hombres constituyen el sostén económico y las mujeres se ocupan de cuidar de la familia.

Continúa la citada Resolución exponiendo que alrededor del 23 % de los ciudadanos de la Unión Europea vivía en riesgo de pobreza o de exclusión social en 2010 y que este empobrecimiento de la población afecta mayoritariamente a las mujeres, que se enfrentan con mucha frecuencia a numerosas dificultades a la vez, como ocurre en los casos de las mujeres mayores que viven solas y de las familias monoparentales, en su gran mayoría concentradas en torno a mujeres; considerando que entre estas dificultades se

encuentran la de conservar o volver a encontrar un empleo en estas circunstancias; la de encontrar una vivienda digna; la derivada de asumir la responsabilidad de personas a su cargo (niños, padres, enfermos o personas con discapacidad), y la de conciliar la vida laboral y familiar debido a la falta de estructuras de apoyo adecuadas.

Por otra parte, los recortes en servicios y prestaciones han puesto en peligro la independencia económica de las mujeres, ya que a menudo dichas prestaciones constituyen una fuente importante de ingresos y estas suelen utilizar los servicios públicos más que los hombres; considerando que las madres y las pensionistas solteras se enfrentan a las mayores pérdidas acumulativas.

En todos los países de la Unión, se acrecienta el número de mujeres que aceptan trabajos informales y no remunerados (de carácter voluntario o no) con una menor protección social, a fin de escapar de la crisis; que, según un estudio de la OCDE, el trabajo doméstico representa el 33 % del PIB de los países miembros de la OCDE.

Se afirma en la reiterada Resolución que *“la crisis actual y las políticas de austeridad se están utilizando para minar los derechos de los trabajadores en muchos Estados miembros, lo que afecta especialmente a las trabajadoras y tiene repercusiones muy negativas en las posibilidades de autonomía económica de las mujeres”*.

Considera también que las medidas adoptadas en aras de la igualdad entre mujeres y hombres han sido anuladas o pospuestas y que los eventuales recortes futuros de los presupuestos públicos perjudicarán al empleo femenino y al fomento de la igualdad y que la recesión económica no debe usarse como excusa para ralentizar el progreso de las políticas de conciliación y reducir los fondos asignados a los servicios de asistencia a personas dependientes y a los permisos laborales, lo que afectaría especialmente al acceso de las mujeres al mercado de trabajo.

A la vista de todo ello, nadie puede extrañarse de que la situación de crisis económica influya también en las situaciones de violencia contra las mujeres, fenómeno ampliamente extendido en todos los países y en todas las clases sociales; incluido el nuestro, en el que las mujeres fallecidas a consecuencia de esta lacra social en 2013, lejos de disminuir ha aumentado en dos el número de víctimas con respecto a 2012, 54 frente a 52.

Y es que como hemos dicho, muchos de los aspectos y aristas de la renombrada crisis económica afectan cruelmente a la igualdad y la libertad de las personas, en especial, la de las mujeres que en situación de pobreza y vulnerabilidad están más expuestas a sufrir la violencia machista. Y es que cuando hay desamparo económico de la víctima, se puede renunciar a denunciar a los maltratadores por el temor a no encontrar empleo y verse sin recursos para salir adelante, además de que la presión económica suele conducir a situaciones de abuso más frecuentes, más violentas y más peligrosas.

Como ejemplos de todas estas situaciones vamos a relatar algunas de las quejas que han llegado a esta Defensoría en el año 2013

En la **queja 13/1100** la interesada, separada, con 2 hijos menores de edad, nos trasladaba su difícil situación económica: su ex marido no le pasaba la manutención desde hacía varios años y, a pesar de ser funcionaria, se había visto afectada por los recortes presupuestarios, por lo que el pago mensual del préstamo hipotecario (800 euros) se estaba

haciendo insostenible para un sueldo de 1.200 euros. Incluso, añadía, ya había gastado los pocos ahorros que tenía por si sus hijos decidían estudiar. Relataba:

“(...) desde el mes de diciembre en el que por decisión del gobierno nos quitaron la paga extra, llevo arrastrando deudas que no consigo cubrir. Supongo que sabe Vd. que el seguro de la casa, el IBI, etc, se suelen cobrar en ese mes, y aunque por supuesto este año no ha habido Reyes en mi casa, esos son gastos que no se pueden eludir. Vivo con el miedo de que también quiten la paga de verano, la mitad del mes rezando para que no llegue ningún cargo a la cuenta ‘sorpresivo’ que me deje en números rojos.”

Se daba la circunstancia de que su hipoteca contaba con la conocida “cláusula suelo”, por lo que había solicitado su anulación a su entidad financiera, sin éxito, y se dirigía a esta Institución solicitando ayuda: *“Si la quitasen, cada mes podría disponer de unos 200 euros que ahora permitirían, al menos, poner la calefacción”*. Y concluía: *“sé que otras personas creerán que, aun así, soy una privilegiada porque tengo casa y trabajo pero, sinceramente no creo serlo, y menos si, con ese dinero, los privilegiados son los bancos.”*

En la **queja 13/5703** la interesada ponía de manifiesto la situación en que se encontraba a consecuencia de deudas cuya responsabilidad era exclusiva de su exmarido.

Al parecer se trataba de una deuda correspondiente al préstamo hipotecario de la que había sido la vivienda familiar, adquirida en el año 2003 junto al que entonces era su marido.

Con posterioridad, se produjo la separación de la pareja, y el convenio regulador que acompañaba tanto a la sentencia de separación legal como a la sentencia de divorcio asignaba al esposo el domicilio conyugal, debiéndose éste hacer cargo de las cuotas hipotecarias.

La interesada habría intentado tramitar el cambio de titularidad y su debida inscripción en Registro, pero las gestiones fueron infructuosas dado que los trámites debían cursarlos ambos y ser aprobados por la propia entidad.

En esta situación, la interesada desconocía totalmente el estado de pagos del préstamo hipotecario, hasta que comenzó a recibir llamadas de la entidad financiera para reclamarle las cantidades adeudadas por su exmarido.

A pesar de que había entregado a la entidad financiera toda la documentación mediante la que pretendía acreditar su falta de responsabilidad, la actitud del banco no se había modificado y se le amenazaba con incluirla en ficheros de morosos.

Así las cosas, se encontraba en la situación de haber solicitado una operación de financiación a su propia entidad financiera, pero no se la podían conceder al constar en el fichero de morosos, circunstancia que no le habría sido notificada.

En la **queja 13/1936**, una madre con dos hijos de 7 y 8 años, de una localidad de Sevilla, nos decía llevar nueve meses esperando el salario social, siendo su situación insostenible ya que no tenía ingreso alguno.

También en la **queja 13/3844**, una madre nos decía que se encontraba en tan mala situación económica que prácticamente no tenía nada que darle de comer a su hijos. Señalando que vivían en unas condiciones pésimas en una vivienda cedida por el Ayuntamiento cerca del cementerio. Vivienda que no contaba con los requisitos mínimos de habitabilidad al estar llena de bichos y ratas.

Nos decía que había acudido al Ayuntamiento pero no recibían la ayuda que precisaban y además el Salario Social que habían solicitado se retrasaba.

En la **queja 13/6087** una señora de Sevilla, en situación de desempleo y con un hijo de 21 meses, nos contaba que había estado viviendo sola con su hijo en un piso de su suegra hasta que tuvo que abandonarlo al no poder la misma seguir pagando la hipoteca y verse desahuciada, sin que el Banco aceptase su permanencia en la vivienda con un alquiler social.

Posteriormente había sido recogida por unos amigos en su vivienda, pero éstos no podían tenerla más tiempo consigo y se veía abocada a vivir en la calle con su hijo. Según nos exponía había acudido a los Servicios Sociales solicitando ayuda para una vivienda, pero hasta la fecha no había encontrado respuesta a su demanda por lo que interesaba nuestra mediación.

En la **queja 13/4885** una mujer sola y con cinco hijos de edades comprendidas entre los 6 y 26 años, cuatro de los cuales eran celiacos, se encontraba sin posibilidad de darles una alimentación adecuada a su enfermedad por su falta de medios. Además, llevaba meses sin pagar la luz y el agua, y añadía que ese día, en el que presentaba el escrito, no tenía ni siquiera para el pan. Según explicaba, había acudido a la bolsa de empleo del Ayuntamiento, pero sin resultado alguno.

También en la **queja 13/6394**, una señora nos decía:

“soy una mujer soltera con dos hijos de los que el padre no se hace cargo de ellos desde hace años, ni les ha pasado la manutención. Le estoy tramitando ahora la denuncia, y tengo una hipoteca de 329 euros, más los gastos de agua luz y comunidad.

En verano del 2012 solicite el Salario Social, pero al cobrar la RAI por malos tratos del padre de mis hijos, solo se me concedió la ayuda familiar. Desde septiembre solo cobro 97 euros por seis meses, por lo que acudía a los Servicios Sociales solicitando se me revisara mi situación un empleo pero me dijeron que ellos no podían hacer nada.

Como comprenderá esta situación es insoportable para mi y mis hijos”

1.2.r. Oficina de información

No queremos dejar de reseñar aquí de qué forma se vivencia la realidad de la crisis económica desde la Oficina de Información de esta Institución que constituye la primer línea de atención a las personas que se dirigen a nosotros en demanda de ayuda.

Y es que la Oficina de Información es testigo privilegiado de los numerosos y variopintos dramas que se derivan de la crisis económica que azota nuestro país y nuestro entorno desde hace ya demasiados años.

Resultan desgarradores los testimonios que nos trasladan numerosas personas que acuden a nuestra Institución solicitando orientación, asistencia, un trabajo e incluso alguna ayuda económica con la que poder afrontar los gastos más ineludibles de sus familias.

Tales circunstancias condicionan en gran medida el tipo de intervención que venimos desarrollando desde la Oficina de Información. En este sentido, y considerando la gravedad de gran parte de los hechos que nos son relatados por la ciudadanía, concebimos como insuficiente la prestación de un mero servicio de asesoramiento e información.

De este modo, nuestro trabajo se dirige también a acoger, a atender y a escuchar a las personas que nos cuentan sus problemas y que se sienten absolutamente desasistidas e ignoradas por los poderes públicos y por la sociedad en general, que ni tan siquiera parece tener tiempo para escuchar sus relatos.

A nuestro juicio, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz es, ante todo, la casa en la que ese pueblo puede y debe expresarse con la máxima de las libertades; el lugar en el que sentirse acogido, escuchado, y atendido.

Nuestro cometido no es otro que la defensa de los derechos y de las libertades de nuestros conciudadanos, pero, para desarrollarlo de la manera más plena, resulta esencial que nuestra intervención esté fundamentada en la cercanía, en la comprensión, en el trato amable y personalizado y, cómo no, en la respuesta sincera y adecuada a aquellas personas que solicitan nuestra atención.

No siempre resulta sencillo abstraerse del drama personal y familiar que hay detrás de cada uno de los relatos que a diario llegan a la Oficina de Información.

Por ello, y porque somos quienes tenemos encomendada la función tuitiva de los derechos de las personas que acuden a nosotros, es por lo que hemos asumido que esos problemas también nos atañen; que un desahucio, un despido, la desatención de un familiar o la carencia de recursos con los que alimentar a unos hijos no sólo son problemas de esas personas que, con lágrimas en los ojos, llaman a diario a nuestras puertas, sino que esos padecimientos también son los nuestros y, por ello, se hace precisa nuestra máxima y más delicada atención.

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

El relato efectuado en el apartado precedente sirve para poner de manifiesto la elevada incidencia que la crisis económica está teniendo entre la ciudadanía andaluza, para comprobar en que medida están viéndose afectados los derechos sociales constitucionalmente garantizados y cómo se ha reflejado esta problemática en las quejas y denuncias recibidas en la Institución durante 2013.

Procede ahora reseñar cuáles han sido las principales actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo Andaluz durante 2013, en atención a los problemas puestos de manifiesto por las quejas recibidas que guardan relación con las consecuencias de la crisis económica entre la ciudadanía.

Dichas actuaciones han sido muy numerosas y han afectado a asuntos muy diversos, por lo que hemos realizado una selección de aquellas cuestiones que consideramos más relevantes.

1.3.a. En relación con el derecho a la vivienda.

Ya en el pasado año 2012, nos hicimos eco de las disfuncionalidades en el programa de ayudas a inquilinos de viviendas libres en alquiler, en las que bajo el argumento de la falta de disponibilidad presupuestaria se tiene a cientos de solicitantes sin saber qué pasará con su ayuda, es decir si la van a cobrar, cuándo y en que cantidad, habiendo tenido constancia de retrasos de más de dos años sin resolver las solicitudes y cuyos pagos, de las previamente reconocidas, acumula retrasos aún mayores.

Pues bien, en 2013, se han seguido presentando muchas quejas en relación a estas cuestiones, que han dado lugar a que se haya seguido tramitando la **queja 12/1566**, incoada de oficio, en la que en su momento pedimos la colaboración de la Defensora del Pueblo Estatal, respecto de estas ayudas al alquiler a inquilinos de viviendas libres, habiéndose efectuado últimamente una nueva solicitud de información sobre las cantidades que se hayan presupuestado para atenderlas, así como para conocer si las transferencias aún pendientes de realización por parte de la Administración del Estado, han sido ya realizadas y recibidas en la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, en el año 2012, también se recibieron muchas quejas por parte de propietarios de viviendas libres que se acogieron a las ayudas del Plan de Viviendas regulado por el Real Decreto 2006-2008, de 12 de diciembre, que contemplaba una ayuda estatal a los mismos en cuantía de 6.000 euros si las destinaban a arrendamiento, para facilitar el acceso al alquiler a personas y familias que reunieran determinados requisitos, porque a pesar de haberlas solicitado no se las habían concedido.

Es verdad que se contemplaba en la normativa de aplicación que las ayudas tendrían como límite la consignación presupuestaria establecida para este fin. El problema surge cuando tuvimos conocimiento, a través de una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de que alguna ayuda se había concedido a solicitantes que habían presentado su solicitud con posterioridad a otros que lo habían hecho en fechas anteriores y no habían recibido tal ayuda.

Por ello, esta Institución recomendó en la **queja 13/1381**, que se dieran las instrucciones precisas en aras a iniciar una investigación que abarcara a todas las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Fomento y Vivienda, en base a la cual, se obtenga una relación de solicitudes de estas ayudas, tanto de las reconocidas y abonadas, con expresión de su fecha de presentación, como de las desestimadas con fundamento en la falta de disponibilidad presupuestaria.

Por otra parte, en este año 2013, dada la grave situación de necesidad habitacional en la que se encuentran muchas familias andaluzas, sin que puedan ver satisfecho su derecho constitucional a la vivienda ni en el mercado libre ni en el protegido, y

como no podía ser de otro modo, hemos abierto queja de oficio cada vez que hemos tenido conocimiento de la existencia de viviendas propiedad de la Administración, vacías o desocupadas o en alguna situación que les impidiera ser ocupadas por las familias necesitadas de este bien básico de la localidad de que se tratase.

Así podemos citar **la queja 13/3375** a raíz de que por los medios de comunicación tuvimos conocimiento de que la Administración Autonómica llevaba más de un año sin responder a la petición del Ayuntamiento de Villamartín para que en las 15 viviendas que en la localidad mantenía cerradas, realojase a familias que lo necesitaban. Según la noticia periodística, se pedía que se pusiera en manos de los Ayuntamientos, por ser los que gestionan el Registro Público de Demandantes de Vivienda, todas aquellas casas que en la actualidad estaban vacías, con independencia del organismo que tuviera su titularidad.

También se exponía en la crónica, que en este grupo de 18 viviendas del antiguo MOPU, destinadas en su momento para trabajadores y que ahora eran propiedad de la Junta, había una quincena de pisos cerrados y sin que nadie los ocupase. Ante esta situación, se destacaba que el Ayuntamiento de esta localidad venía reclamando a la Consejería de Fomento y Vivienda desde hacía más de un año que pusiera fin a la misma y que realojase en estas viviendas a familias que hubieran sido desahuciadas.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio de Cádiz, se nos comunicaba que se trataba de 11 viviendas que habían pertenecido a antiguos peones camineros de la Consejería, adscritos a los servicios de conservación de carreteras, y que las habían devuelto a la Junta una vez que habían cesado en el empleo, tal como quedaba regulado en los estatutos de funcionamiento de dichos inmuebles. El estado de los pisos, ahora desocupados, hacía necesaria una reforma para que cumplieren unas adecuadas condiciones de habitabilidad.

También nos indicaban que se estaba redactando un primer proyecto de rehabilitación que acometería, entre otras actuaciones, obras de acondicionamiento, instalaciones de electricidad y fontanería, carpintería, mejoras en los cuartos de baño y cocinas y pintado del interior de las viviendas por un coste estimado de algo más de 100.000 euros para el total de actuaciones. Las obras podrían comenzar en breve, estimándose que en un plazo no superior a tres meses podrían estar finalizadas, e iniciarse la propuesta de adjudicación.

A la vista del informe emitido, puesto que del mismo se desprendía que el asunto planteado se encontraba en vías de solución, se procedió a dar por concluidas nuestras actuaciones.

También la **queja 12/3146**, que se abrió de oficio en el año 2012, por la posible existencia de viviendas protegidas de régimen general en propiedad desocupadas en Archidona, cuando tuvimos conocimiento, a través de la queja presentada por un ciudadano, de que en el municipio de Archidona (Málaga), existían viviendas protegidas que se encontrarían desocupadas, en concreto 12 de los inmuebles que formaban parte de una promoción de 24 viviendas que hemos concluido en 2013.

Estas viviendas, según pudimos conocer, formaban parte de una promoción de viviendas protegidas de régimen general en propiedad, de la empresa de la Diputación Provincial de Málaga EMPROVIMA, S.A.U., construida sobre unos terrenos que pertenecían

al Ayuntamiento de Archidona. Las viviendas fueron entregadas en el mes de junio de 2008, pese a lo cual, según el denunciante, habría unas doce que seguían sin ser ocupadas como domicilio habitual y permanente de sus adjudicatarios.

Pues bien, en el curso de nuestra investigación, se nos informó por la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio de que estaba llevando a cabo las actuaciones necesarias, dentro de su labor inspectora, a fin de determinar si efectivamente las viviendas que motivaban la presente actuación de oficio se encontraban desocupadas por sus adjudicatarios.

Pues bien, dado que una vez finalizada la actuación inspectora llevada a cabo por esa Delegación Territorial se dará cuenta a la Dirección General para que adopte la medidas que resulten oportunas con arreglo a la legalidad vigente, dimos por concluidas nuestras actuaciones, si bien solicitamos que nos mantuvieran informados del resultado final de la actuación inspectora que se estaba llevando a cabo.

Igualmente la **queja 12/4479**, también incoada de oficio, por la posible existencia de viviendas protegidas en propiedad desocupadas en San José de la Rinconada. Del mismo tenor, la **queja 13/1644**, también de oficio al haber tenido conocimiento de que un grupo de viviendas protegidas de la calle Ariza, en Úbeda, se encontraban pendientes de adjudicación desde hacía más de tres años, que concluimos al conocer que se estaba procediendo a su cambio de calificación para pasarlas al régimen de alquiler con opción a compra a las personas que en su día resultaron adjudicatarias.

También en este ejercicio y por motivos similares, incoamos la **queja 13/203**, sobre la posible existencia de viviendas sociales rehabilitadas que permanecen desocupadas en el corral de la Encarnación de Sevilla y la **queja 13/5601**, ante el Ayuntamiento de Ubrique, al haber tenido conocimiento de que, al parecer, viviendas de titularidad municipal permanecen desocupadas por no reunir condiciones de habitabilidad, la cual se encuentra aún en curso de investigación.

En este caso, acometimos también de oficio la **queja 13/3795**, por unos hechos contrarios a los anteriores, por la ocupación de viviendas en una urbanización de Bollullos del Condado por más de 70 familias, siendo en total más de 400 las personas afectadas, entre adultos y personas menores, interesándonos conocer por qué tantas viviendas estaban desocupadas, así como por las circunstancias de necesidad que habrían llevado a estas familias a protagonizar estos hechos.

Finalmente, la dignidad y adecuación de las viviendas que proclama el artículo 47 de la Constitución, conlleva el que se lleven a cabo las adecuadas labores de mantenimiento y conservación de los edificios viviendas plurifamiliares, para lo cual han de abonarse las correspondientes cuotas de comunidad por parte de los inquilinos y propietarios con las que satisfacer también los gastos comunes del inmueble entre los que se encuentra el pago de los suministros básicos que permite, por ejemplo el funcionamiento de instalaciones como los ascensores.

Pues bien, a fin de averiguar la repercusión que pudiera tener la deuda acumulada por las entidades financieras con las comunidades de propietarios, incoamos también de oficio la **queja 13/573**. Esta Institución tuvo conocimiento, por diversas noticias publicadas en los medios de comunicación, del grave problema, por la entidad que estaba tomando, de la deuda acumulada por las entidades financieras con las comunidades de

propietarios al no asumir, respecto de un porcentaje importante de inmuebles de su titularidad, las obligaciones derivadas del art. 9.1 e) de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, al no ingresar las cuotas que les corresponde para el sostenimiento de los gastos de la Comunidad.

El problema es, como conocemos, que las entidades financieras poseen miles de inmuebles adquiridos como consecuencia de las ejecuciones de créditos hipotecarios que han dado lugar a las daciones en pago y los desahucios con lo que han adquirido un enorme patrimonio de viviendas en diversos inmuebles de la geografía española y andaluza.

La deuda que mantienen con las comunidades de propietarios no es sólo la que se ha generado a partir de que han adquirido la propiedad de los inmuebles, sino también, la deuda que arrastraban muchos de estos inmuebles como consecuencia, precisamente, de la situación de precariedad de sus anteriores propietarios que, lógicamente, si no podían abonar las cuotas del préstamo hipotecario es muy probable que tampoco lo hicieran, en bastantes ocasiones, de la comunidad.

La situación llega hasta tal punto, que parece ser que la mora de las entidades financieras en relación con la obligación derivada de la Ley de Propiedad Horizontal mencionada representa ya más del 15% de la deuda total de las comunidades de propietarios generadas por este concepto.

Esto, pese a que, como sabemos, el artículo 9.1.2) de la LPH recoge que:

«El adquirente de una vivienda o local en régimen de propiedad horizontal, incluso con título inscrito en el Registro de la Propiedad, responde con el propio inmueble adquirido de las cantidades adeudadas a la comunidad de propietarios para el sostenimiento de los gastos generales por los anteriores titulares hasta el límite de los que resulten imputables a la parte vencida de la anualidad en la cual tenga lugar la adquisición y al año natural inmediatamente anterior. El piso o local estará legalmente afecto al cumplimiento de esta obligación.

En el instrumento público mediante el que se transmita, por cualquier título, la vivienda o local el transmitente, deberá declarar hallarse al corriente en el pago de los gastos generales de la comunidad de propietarios o expresar los que adeude. El transmitente deberá aportar en este momento certificación sobre el estado de deudas con la comunidad coincidente con su declaración, sin la cual no podrá autorizarse el otorgamiento del documento público, salvo que fuese expresamente exonerado de esta obligación por el adquirente. La certificación será emitida en el plazo máximo de siete días naturales desde su solicitud por quien ejerza las funciones de secretario, con el visto bueno del presidente, quienes responderán, en caso de culpa o negligencia, de la exactitud de los datos consignados en la misma y de los perjuicios causados por el retraso en su emisión.»

En definitiva, las entidades financieras deben asumir esta obligación, en el plazo establecido, como cualquier otro propietario. Si no lo hacen, se les puede exigir su pago, llegado el caso, embargando el inmueble.

Es cierto que las Comunidades de propietarios tienen la vía de acudir a los Tribunales de Justicia mediante acuerdos adoptados con el preceptivo quórum, pero a nadie se le oculta las dificultades de índole burocrático y económico con las que se van a encontrar diversas comunidades a la hora de afrontar, en la práctica, este derecho para hacer cumplir sus obligaciones a las entidades financieras.

La consecuencia más importante de todo ello es que inmuebles que necesitan abordar diversas actuaciones y, en todo caso, afrontar las obligaciones del mantenimiento, conservación y administración de los inmuebles se encuentran con importantes dificultades económicas para asumir tales obligaciones.

Ante esta situación, se decidió abrir queja de oficio con objeto de conocer la situación en la que se encuentran los inmuebles en Andalucía, y contactar con el Consejo Andaluz de Administradores de Fincas a fin de que nos informase de las gestiones que habían hecho para intentar resolver este problema y plantear, a la vista de todo ello, iniciativas tendentes a que las entidades financieras asumieran sus obligaciones como propietarios con carácter inmediato, evitando que se trasladase «sine die» la obligación del pago de las cuotas de las comunidades a futuros propietarios de los inmuebles, una vez fueran estos enajenados, dilatando indefinidamente en el tiempo esta insostenible situación.

Con fecha 5 de marzo de 2013 mantuvimos un encuentro en la sede de esta Institución con el Presidente del Consejo Andaluz de Colegios de Administradores de Fincas, junto con el Presidente del Colegio Territorial de Administradores de Fincas de Sevilla y su Vicepresidente.

Tras intercambiar opiniones, los comparecientes trasladaron al Defensor del Pueblo Andaluz las siguientes propuestas:

- La creación de un registro público de cuotas impagadas en comunidades de propietarios por parte de las entidades bancarias, de tal forma que se pueda tener conocimiento público de los bancos con mayor morosidad en las comunidades de propietarios.

- Propuesta de modificación del artículo 9.1. apartado e) de la Ley de Propiedad Horizontal a fin de que se amplíe el límite de la afección real, al menos a dos anualidades completas.

En este sentido, informaron los comparecientes que existían algunas iniciativas legislativas que proponían la ampliación de dicha afección real a cuatro años, y otras con carácter indefinido, aunque esta última, en su opinión, no tenía visos de prosperar.

- Que los notarios sean especialmente rigurosos en exigir, en el momento de otorgar la escritura pública, que el vendedor cumpla con su obligación de aportar una certificación del Secretario y del Presidente de la Junta de propietarios en la que conste si el piso está al día en el pago de las cuotas o cuál es la cantidad que se adeuda.

- Insistieron en la necesidad de obtener una respuesta por parte de la Asociación Española de Bancos, a la que se habían dirigido, sobre la situación creada.

- Iniciativa de carácter social, consistente en la creación de un Servicio de asesoramiento gratuito por parte de los administradores de fincas a aquellas comunidades con escasos recursos, sobre cómo actuar en los casos de morosidad.

- Otro de los obstáculos con el que se podrían encontrar muchas comunidades de propietarios a la hora de entablar una acción judicial en reclamación de las cantidades adeudadas en concepto de cuotas de comunidad, es el del pago de las tasas judiciales. Cantidad ésta que calculaban en 100 euros aproximadamente en primera instancia, y que lógicamente se incrementaba en apelación.

Ahora bien, en opinión de los comparecientes esta cuestión no está muy clara, por lo que se propone evacuar la correspondiente consulta ante la Agencia Tributaria.

- Otras de las iniciativas que proponían los administradores de finca era dirigirse al Ministerio de Justicia, a fin de que, dado que en un procedimiento civil de reclamación de cuotas impagadas, sería preceptiva la asistencia letrada y de procurador, lo que incrementa aún mas los gastos del procedimiento, se concediera a las comunidades de propietarios el beneficio de justicia gratuita.

Transcurridos algunos meses vio la luz la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas que introducía modificaciones a la letras c), e) y f) y apartado 2 de la Ley 49/1960 de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, pudiendo observar que se había dado satisfacción a las reivindicaciones y propuestas planteadas por el Consejo Andaluz de Administradores de Fincas, en aras a garantizar el cobro por parte de las comunidades de propietarios de las deudas acumuladas por las entidades financieras, derivadas del impago de los gastos de comunidad de los inmuebles que adquieren como consecuencia de la ejecución de créditos hipotecarios, y que abarcan, tanto los generados desde el momento de su adquisición, como los que ya había contraído el anterior titular y que se encontraban pendientes de pago en el momento en que se formalizaba la adquisición por la entidad financiera.

En consecuencia con lo expuesto, procedemos a decretar el archivo de las actuaciones en la presente actuación de oficio, indicándole al Presidente del mentado Consejo que, pese a ello, quedamos abiertos a cualquier sugerencia o planteamiento que pudiera trasladárenos.

Por otra parte, como ya hemos dicho, cuando en la Institución se reciben demandas de ayuda de personas incursas en situaciones de riesgo de pérdida de sus viviendas por impago de préstamos hipotecarios, nuestra primera intervención suele ser de tipo informativo, ya que el primer problema que observamos es que las personas y familias que acuden a esta Institución en la mayoría de los casos están totalmente desorientadas y desesperadas ante las amenazas de su entidad de acudir a la vía judicial si no abonan las cantidades pendientes de pago.

Nuestra tarea se centra en reconducirles y facilitar información relativa a los derechos que les asisten y sobre las instancias a las que pueden acudir para recibir el asesoramiento y protección adecuados.

Desde que se instauraron las Oficinas en Defensa de la Vivienda en las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Fomento y Vivienda venimos ofreciendo información acerca de este recurso, así como del que ofrecen algunos Ayuntamientos

adheridos al Programa de Fomento de la Vivienda. Igualmente, en las provincias donde existe convenio con los correspondientes Colegios de Abogados, se informa a las personas afectadas del servicio de asesoramiento que dichos Colegios vienen prestando.

Sin perjuicio de lo anterior, a quienes acuden a nosotros también se les ofrecen las posibilidades de mediación de esta Institución ante las entidades financieras con el fin de obtener algún acuerdo que resulte satisfactorio para ambas partes.

En cuanto a los logros conseguidos en los supuestos en que esta actuación de mediación tiene lugar, hemos de congratularnos de aquellos casos en que hemos conseguido que las entidades financieras ofrezcan algún tipo de acuerdo a la parte promotora de la queja que le permita mejorar sus condiciones de pago, así como de aquellos supuestos en que se ha conseguido la dación en pago liberatoria que ha permitido a los deudores liberarse de la pesada carga de la hipoteca, aunque sea a costa de la pérdida de la titularidad del inmueble.

También nos congratulamos especialmente de aquellos casos en que la dación en pago liberatoria ha venido acompañada de un alquiler social que ha permitido a la familia permanecer residiendo en su domicilio.

En la tramitación de este tipo de quejas debemos citar la relación que venimos manteniendo con la entidad Caixabank ya que, si bien no existe un convenio formal que rijan la colaboración entre ambas entidades, lo cierto es que se vienen atendiendo las quejas que se le trasladan desde esta Institución y se intenta llegar a alguna fórmula más ajustada a las posibilidades económicas de la familia afectada, aunque no siempre se logre un resultado totalmente ajustado al interés inicial de la parte promotora de queja.

Nos parece de interés destacar el contenido de algunas quejas con objeto de poner de manifiesto las situaciones que ordinariamente se nos plantean y las gestiones realizadas ante La Caixa para conseguir un acuerdo.

- En la **queja 12/6256** el interesado se encontraba en situación deudora con respecto de su préstamo hipotecario (2.600 euros) y desde su sucursal le solicitaban el pago inmediato de 1.600 euros y para el mes siguiente otros 1.000 euros, cantidades que por la enfermedad de su esposa le resultaba imposible de atender.

Se daba la circunstancia de que el interesado venía cobrando una pensión de 312 euros, y hacía un mes se le había concedido la incapacidad absoluta, estando pendiente de señalar la cantidad asignada por tal concepto. En este caso, nos solicitaba nuestra mediación para poder llegar a un acuerdo en términos a los que pudiera hacer frente en el momento que tuviese asignado el nuevo importe de la pensión (unos 900 euros).

Trasladada la situación a la entidad financiera, ésta acordó la regularización de la deuda mediante dos hipotecas, respecto de las que el interesado se venía manteniendo al corriente.

- En la **queja 13/2534** ya se había producido la adjudicación de la vivienda a la entidad financiera, pero se le seguía reclamando la totalidad de la deuda a la parte promotora de queja, sin tener en cuenta el valor de adjudicación del inmueble. A pesar de las reclamaciones formuladas por la interesada, las llamadas para exigirles el pago

continuaban produciéndose a cargo de una empresa que habría adquirido la gestión del crédito.

Tras trasladar la situación a Caixabank, ésta inició los trámites oportunos para cancelar la deuda del Registro pues al parecer se había producido un error.

- En la **queja 13/4098** el interesado exponía que para adquisición de su vivienda junto con su ex-esposa obtuvo un crédito hipotecario de 120.000€, más una ampliación firmada el mismo día de 30.000 €. Ambas escrituras vendrían a responder al coste real de la vivienda. En el segundo de los créditos aparecía como avalista su padre.

Al parecer, en las negociaciones mantenidas con el director de la sucursal, se le ofertaba la dación en pago, por el primero de los créditos, quedando pendiente la deuda del segundo crédito a la que no podía hacer frente por la situación de desempleo en la que se encontraba. Por ello, nos pedía nuestra mediación para llegar a una solución que evitase la pérdida de la vivienda de sus padres avalistas.

Trasladada la situación a Caixabank, se nos informó que se había denegado la dación en pago de la vivienda pero que se estaba estudiando de nuevo esta opción proponiendo que existiese alguna compensación económica para paliar las pérdidas de esta operación. A este respecto informamos a la entidad de las dificultades que manifestaba la parte promotora de queja para hacer frente a esta compensación.

Con respecto a las garantías de los bienes de su padre, que figuraba como avalista, se nos aseguró que en ningún caso la ejecución de las mismas supondría el lanzamiento de la vivienda. Es por ello, que hemos retomado el contacto con el interesado para abordar la viabilidad de las posibles propuestas que le está ofreciendo la entidad.

- En la **queja 13/5489** el interesado se encontraba jubilado, con una pensión de 743€, que era superada por el importe de la cuota hipotecaria y sobre la que recaía un embargo por impago del IBI y otros impuestos, hasta un 25%. Ante esta situación, había solicitado al director de la oficina en la que se gestionaba el crédito hipotecario la posibilidad de una dación en pago. Al parecer estaban estudiando esta propuesta, con posibilidad de que quedara gravada mediante préstamo personal una parte de la parcela ofrecida como aval, donde podrían vivir.

En otras ocasiones hemos de lamentar que no se haya obtenido respuesta alguna de las entidades financieras interpeladas, a pesar de habernos dirigido a la sucursal bancaria correspondiente trasladando la situación personal y económica de quienes acudieron en queja con objeto de que se les pudiera ofrecer alguna solución. Por citar algunas: **queja 12/7184** trasladada a la sucursal 3232 de Caja Granada (BMN); **queja 13/1597** trasladada a la sucursal 6012 de BBVA; **queja 13/1851** trasladada a Unión de Créditos Inmobiliarios; **queja 13/2550** trasladada a la sucursal 0063 de Caja Rural de Granada; **queja 13/3609** trasladada a la sucursal 0822 de Cajamar; **queja 13/4595** trasladada a la sucursal 3119 de Caja Granada (BMN).

También hemos de indicar que en otras ocasiones las familias acuden a esta Institución cuando ya es demasiado tarde porque el proceso de ejecución hipotecaria ya se ha iniciado y éste se encuentra muy avanzado. Aún en estos casos se intenta promover el acuerdo y se facilita toda la información de interés para la defensa de sus intereses.

No obstante, a veces es la propia normativa la que impone limitaciones al posible acuerdo, así cuando establece que las medidas de reestructuración de la deuda hipotecaria y dación en pago del Código de Buenas Prácticas sólo serán de aplicación -en el caso de reunir los requisitos exigidos- si no se hubiera producido el anuncio de la subasta.

Ante estas situaciones podemos valorar como un instrumento positivo nuestra coordinación con las Oficinas en Defensa de la Vivienda de la Consejería de Fomento y Vivienda, a las que derivamos especialmente estos casos con objeto de que se les tramite la oportuna solicitud de abogado de oficio y se inste la paralización de los trámites judiciales para la mejor defensa de sus derechos.

Resulta, cuanto menos curioso, señalar que son mayoría los casos en que cuando las personas acuden a esta Institución comprobamos que tienen fecha señalada para subasta y ni siquiera cuentan con profesional de la abogacía que vele por sus derechos e intereses. El desequilibrio entre las partes resulta descorazonador y eso que hemos de destacar que han sido jueces y magistrados quienes han mostrado sensibilidad ante tales circunstancias, admitiendo interpretaciones flexibles del proceso de ejecución hipotecaria, incluso desde antes de que se produjera la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Entre las medidas aprobadas por el Gobierno de España para la protección de los deudores hipotecarios inmersos en un proceso de ejecución judicial (o extrajudicial) cabe destacar las posibilidades de paralización del lanzamiento de la vivienda durante dos años en supuestos de especial vulnerabilidad. Fue mediante el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios y, posteriormente con escasas variaciones, quedó fijada por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Se incluyen entre los supuestos de especial vulnerabilidad que pueden acogerse a la suspensión del lanzamiento de vivienda, y siempre y cuando en el procedimiento de ejecución hipotecaria se adjudique la vivienda a la entidad acreedora:

- a.- Familias numerosas.
- b.- Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo.
- c.- Unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años.
- d.- Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral.
- e.- Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo.
- f.- Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en

situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral.

g.- Unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituya su domicilio habitual.

Aunque la medida supone un avance respecto de situaciones anteriores donde primaba la absoluta desprotección del deudor hipotecario, sin embargo, el perfil limitado de las personas que pueden beneficiarse de esta medida no ha permitido dar respuesta a otras situaciones merecedoras de la misma protección y que, incomprensiblemente, quedan excluidas.

Con ocasión de la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil operada por la citada Ley 1/2013, también tuvimos ocasión de advertir a quienes se encontraban en medio de un proceso de ejecución hipotecaria que se había establecido un plazo preclusivo de un mes para entablar el incidente de oposición, basado en las nuevas causas introducidas a través de la reforma legal, en todos aquellos procedimientos judiciales que se encontrasen en trámite a su entrada en vigor.

Desde muchas instancias se planteó la situación de desprotección a la que se verían abocadas muchas personas por el trascurso de un plazo tan exiguo, en un momento además de muchos cambios normativos y jurisprudenciales. Esta situación motivó la inclusión de una advertencia a través de comunicado en nuestra web, con enlace a la información recogida por el Consejo General de la Abogacía alertando de tal posible indefensión.

Por otra parte, de las quejas recibidas hemos podido comprobar que en muchos casos las entidades financieras rechazan la adopción de las medidas previstas en el Código de Buenas Prácticas (reestructuración de la deuda o dación en pago), amparándose en el incumplimiento de los requisitos que se exigen para su aplicación. Un argumento que en muchos casos no es más que una mera excusa basada en una interpretación excesivamente rigorista de la norma.

En este sentido, nos parece oportuno destacar la **queja 13/706** en la que se ponía de manifiesto la situación de una familia cuyos progenitores se encontraban en situación de desempleo (el marido sin prestación económica) y con dos hijos pequeños a su cargo.

Habían solicitado a su oficina bancaria acogerse a la reestructuración de la deuda hipotecaria fijada en el Código de Buenas Prácticas, aportando toda la documentación requerida.

Tal solicitud había sido rechazada por la entidad financiera alegando que el préstamo concedido excedía el importe de adquisición de la vivienda. Sin embargo, según nos puso de manifiesto la parte promotora de queja, dicho exceso se habría destinado a un seguro que exigió la entidad al concertar la hipoteca y a gastos de gestión relacionados con la propia escritura, más una entrega a cuenta previa (contrato privado).

La única opción que le ofrecía la entidad era rebajar la cuota hipotecaria a unos 250 euros mensuales, pero esta opción no podía ser asumida por la familia ya que incluía la necesidad de concertar un préstamo por las cuotas impagadas y por los gastos de escritura

derivados de la novación, con lo cual la cuota mensual real se mantendría muy superior a sus posibilidades económicas.

Desde esta Institución se consideró oportuno acudir a las posibilidades de mediación con el fin de facilitar una resolución positiva de la queja recibida. Así, fueron trasladadas las circunstancias familiares y económicas a la dirección de la sucursal solicitando expresamente que se estudiaran posibles formulas que permitiesen a la familia afrontar en mejores condiciones sus obligaciones en relación al préstamo hipotecario concertado.

De modo particular, se solicitó que dicho estudio pudiese concretarse en la admisión de la solicitud de reestructuración de la deuda hipotecaria conforme a las reglas establecidas en el Real Decreto Ley 6/2012 que había sido formulada. Al respecto, trasladábamos a la sucursal bancaria que considerábamos que se estaba empleando un criterio excesivamente rigorista en la interpretación del requisito de que el préstamo hubiese sido concedido para la adquisición de la vivienda habitual. Añadiendo que, a nuestro modo de ver, el hecho de que el importe de adquisición de la vivienda fuese inferior a la cantidad concedida como préstamo no desvirtuaba el destino al que se vinculaba la operación.

Entendemos –y así lo hacíamos saber en nuestra misiva a la entidad financiera- que la norma por la que se establece el Código de Buenas Prácticas pretende situar en el “umbral de exclusión” y, por tanto, beneficiar con las ventajas recogidas en la misma, a quienes se encuentren en una relación crediticia con entidades financieras o de crédito derivada de la adquisición de su vivienda habitual, excluyendo, por el contrario, los supuestos en que dicha relación se deba a la adquisición de otro tipo de inmuebles.

Por otra parte, estimábamos que los argumentos empleados por la parte promotora de queja para explicar la diferencia entre los importes del préstamo hipotecario y de adquisición de la vivienda justificaban -aún más si cabe- la aplicabilidad del Código de Buenas Prácticas al que la entidad se encontraba adherida.

Lamentablemente, la respuesta de la entidad financiera, remitida desde el Servicio de Atención al Cliente a esta Institución, sigue manteniéndose en su negativa a la solicitud de dación en pago, remitiéndose a la resolución de la reclamación que dicte el Banco de España.

Finalmente, no queremos concluir este apartado destinado a dar cuenta de las gestiones desarrolladas en defensa de la vivienda sin hacer mención a la **queja 13/301**, tramitada de oficio por esta Institución en relación con los embargos de vivienda procedentes de deudas con la Seguridad Social.

Dicha actuación respondía a las numerosas quejas recibidas en las que se denunciaba una situación de riesgo de pérdida de la vivienda familiar como consecuencia de deudas pendientes con la Seguridad Social.

En las quejas recibidas, las personas afectadas nos relataban las dificultades padecidas en el desarrollo de sus respectivos negocios como consecuencia de la grave crisis económica, explicando cómo disminuían constantemente los ingresos, mientras no dejaban de incrementarse los gastos a los que debían hacer frente, produciéndose así un continuo deterioro de su solvencia, hasta llegar a una situación límite que les habría llevado

a tomar la decisión de dejar de atender sus obligaciones con la Seguridad Social y priorizar otros gastos ineludibles relacionados con la subsistencia y el bienestar de la unidad familiar.

Las deudas derivadas del impago de cuotas del Régimen Especial de Autónomos no serían excesivas en los casos que teníamos conocimiento (entre 4.000 y 11.000 euros), pero ello no había impedido que la gestión recaudatoria de la Administración pública siguiera su curso inexorablemente hasta situar a estas personas ante el drama de tener que afrontar el embargo y la inminente subasta de su vivienda.

En algunas de las quejas, la situación había podido encauzarse acudiendo a un aplazamiento de la deuda, pero en otros casos esta solución no fue posible, ya fuera porque las personas afectadas no habrían formulado a tiempo su solicitud de aplazamiento, o porque, habiendo obtenido el aplazamiento, se habrían visto incapaces por su situación económica familiar de hacer frente a los pagos comprometidos en los plazos fijados.

En estos casos, las personas que acudían al Defensor del Pueblo Andaluz relataban su infructuoso peregrinar por distintos organismos públicos, intentando por todos los medios encontrar una solución que impidiera la subasta de sus viviendas y encontrando como única respuesta la constatación de que el procedimiento recaudatorio se había ajustado a las normas de aplicación y la confirmación de que no había posibilidades de impedir la consumación del procedimiento ejecutorio.

Cuando acudían a esta Institución, los expedientes administrativos de apremio se encontraban en un estado muy avanzado, habiéndose producido ya la anotación de embargo de la vivienda e incluso el anuncio de subasta de la misma. Incluso, en algún caso, el escrito de queja nos llegaba cuando ya se ha producido la adjudicación de la vivienda a un tercero (**queja 12/6667**).

En aquellos casos en que la queja se ha recibido cuando la subasta de la vivienda aun no se ha producido, por mas que la misma resulta inminente, esta Institución ha considerado que no podía dejar de atender la solicitud de ayuda que se le hacía llegar por parte de unas personas desesperadas, por cuanto entendemos que resulta notoriamente injusto que en la actual situación de crisis económica la Administración Pública pueda llegar a privar a una familia de su vivienda por no poder hacer frente al pago de una deuda de escasa cuantía.

A finales del año 2012 se había aprobado el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, en el que se recogieron por primera vez los supuestos de personas en situación "de especial vulnerabilidad" que se verían beneficiados de una paralización del proceso judicial o extrajudicial dirigido al lanzamiento de su vivienda.

A juicio de esta Institución no resultaba aceptable, ni razonable, que por las autoridades públicas se hubiese aprobado una norma destinada a impedir a las entidades financieras que lleven a efecto el lanzamiento de sus viviendas de las personas que no pueden cumplir sus obligaciones hipotecarias, y, por otro lado, esas mismas autoridades públicas permitiesen que la Administración embargara y subastase las viviendas de quienes no pueden afrontar el pago de sus deudas a la Seguridad Social.

En consecuencia, estimábamos oportuno trasladar a las autoridades pertinentes la necesidad de que las normas que rigen la gestión recaudatoria de los recursos de la

Seguridad Social y, en particular, las que regulan el embargo de bienes, se interpretasen de forma que fuese posible salvaguardar la vivienda familiar, única y habitual de deudores de buena fe.

A este respecto, valoramos la posibilidad de que la Tesorería General de la Seguridad Social pudiese dictar alguna norma o instrucción interna que permitiera paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores de buena fe que se encuentren en circunstancias parecidas a las recogidas en el Real Decreto Ley 27/2012.

En opinión de esta Institución resultaba necesario adoptar un acuerdo que permitiese la paralización de las subastas de las viviendas familiares por deudas a la Seguridad Social, hasta tanto se aprobase una norma que hiciera posible una aplicación mas ponderada y acorde a la realidad de los procedimientos de recaudación ejecutiva que implican el embargo de bienes de los deudores.

El problema es que la Tesorería General de la Seguridad Social se define como un servicio común de la Seguridad Social, tutelado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y no es, por tanto, un organismo que esté sujeto a la supervisión de esta Institución. Pese a esta limitación competencial y atendiendo a la urgencia de los casos planteados y a la relevancia de los derechos en juego, consideramos oportuno dirigirnos a las Direcciones Provinciales de la TGSS implicadas apelando a su colaboración para con esta Institución, trasladándole las quejas recibidas e interesando una respuesta que permitiera ofrecer una solución a los casos planteados.

Así ha sido en la **queja 12/6478**, **queja 12/6848** y **queja 13/3128**, tramitadas durante el pasado año y en las que nos hemos dirigido a la correspondiente Dirección Provincial de la TGSS (Cádiz y Sevilla) planteando la posibilidad de ejecutar otros bienes con carácter prioritario a la vivienda familiar.

Asimismo, hemos solicitado expresamente que se paralicen posibles actuaciones que pudieran dar lugar a la pérdida definitiva de la vivienda familiar, teniendo en cuenta a la hora de adoptar cualquier decisión, las características de la persona o familia afectada, las circunstancias económicas que habrían dado lugar a su situación deudora con la Seguridad Social y los ingresos realmente disponibles para afrontar el pago de la deuda pendiente.

En este sentido, hemos apelado al principio de menor onerosidad para el apremiado instando a adoptar aquellas medidas recaudatorias que menos perjudican al deudor y posibilitan que quede garantizado el cobro de la deuda (artículo 91 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social).

En nuestra argumentación nos hemos remitido al orden de preferencia legalmente fijado para el embargo de bienes (artículo 592 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), según el cual los bienes inmuebles ocupan el séptimo lugar, situándose por detrás de otros bienes como los muebles que pudieran ser objeto de embargo sin que ello suponga la pérdida de la vivienda familiar.

Nuestra petición, en definitiva, tenía por objeto convencer a los organismos provinciales de la Seguridad Social de la necesidad de encontrar una solución para el cobro de la deuda existente que no implicase la pérdida de la vivienda familiar del deudor.

Dado que éramos conscientes de la escasa capacidad de maniobra de estos organismos provinciales para flexibilizar la aplicación de las normas recaudatorias en el sentido propuesto por esta Institución, decidimos trasladar el problema y las soluciones propuestas a aquellas instancias que consideramos competencialmente oportunas para hacer que las decisiones que pudieran adoptarse en estos supuestos se hicieran extensivas a todas aquellas personas que pudieran encontrarse en idéntica situación aunque no hubieran presentado queja ante esta Institución.

A tal efecto dirigimos Sugerencia a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía para que valorase la conveniencia de trasladar al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y a la Tesorería General de la Seguridad Social, la posibilidad de instar la aprobación de alguna norma o dictar una instrucción interna que permitiera paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores a la Seguridad Social de buena fe que se encuentren en circunstancias personales y económicas merecedoras de protección.

La Secretaría General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura ha contestado aceptando la Resolución dictada, al compartir la preocupación de esta Institución por la situación de riesgo de pérdida de la vivienda familiar de muchas personas a consecuencia de su situación deudora con la Seguridad Social.

En tal sentido se han dirigido escritos a la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, a la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social y al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en los que se insta la aprobación de alguna norma o instrucción que permita paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores a la seguridad Social de buena fe que se encuentren en circunstancias personales y económicas merecedoras de protección.

Por otro lado, la situación creada y las propuestas realizadas por esta Institución se trasladaron a la Defensora del Pueblo, con el ruego de que, si lo estimaba oportuno, realizase las gestiones oportunas ante los organismos estatales competentes para solventar este problema.

Nuestra petición tuvo una excelente acogida por parte de la Defensora del Pueblo que nos comunicó que había iniciado gestiones en el sentido planteado ante los organismos rectores de la Seguridad Social.

Posteriormente, recibimos información de la Defensoría Estatal comunicando la respuesta ofrecida por la Tesorería General de la Seguridad Social a la cuestión trasladada.

Como medidas de respuesta a la misma se aprobaba una modificación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (operada a través de la Disposición Final 5ª de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización) mediante la que se establece una ampliación del plazo mínimo que debe transcurrir entre la notificación de la primera diligencia de embargo y la realización

material de la subasta, el concurso o cualquier otro medio administrativo de enajenación, pasando de uno a dos años.

Asimismo se habrían dado instrucciones internas con objeto de facilitar la concesión de aplazamientos de pago de las deudas de Seguridad Social en condiciones de amortización adecuadas a la situación económica que acredite el deudor, tanto en lo referido a porcentajes crecientes de amortización como, en casos más extremos, a períodos iniciales de carencia. En el caso de deudas superiores a 30.000 euros (cuyo aplazamiento exige la constitución de garantías) se estaría admitiendo como garantía el propio embargo del inmueble por parte de los órganos de recaudación.

A la comunicación de la Tesorería General de la Seguridad Social se acompañaban datos estadísticos, desglosados por Comunidades Autónomas, referidos a los años 2008-2012, si bien sólo permiten distinguir entre embargos practicados a personas físicas o jurídicas y bienes de naturaleza urbana o rústica, sin poder distinguir entre viviendas habituales, viviendas no habituales, naves industriales, locales comerciales, plazas de garaje, trasteros, solares, etc. Sólo comenzaron a recogerse datos relativos a subastas de viviendas habituales a partir de febrero de 2013, con la finalidad de obtener un conocimiento real de la magnitud del problema.

A la vista de estos últimos datos (subastas de vivienda habitual realizadas de febrero a mayo de 2013), la Defensora nos trasladaba la existencia de diferencias significativas entre Comunidades Autónomas, siendo especialmente relevante el volumen de subastas realizadas en Andalucía, con un total de 46 viviendas sobre las 117 de todo el territorio nacional, con especial incidencia en las provincias de Jaén, Córdoba y Cádiz. Por esta razón se habría acordado mantener vivas las actuaciones ante la Tesorería General de la Seguridad Social a fin de incidir sobre las conclusiones extraídas de los datos y posibles medidas que se pudieran adoptar para paliar los efectos no pretendidos derivados de la actuación recaudatoria.

1.3.b. En relación con los derechos de las personas en situación o en riesgo de exclusión social.

Esta Institución viene centrando buena parte de sus actuaciones en tratar de promover medidas que posibiliten una mejora de la situación de aquellas personas que, al llegar la crisis, ya se encontraban en situación de exclusión o en riesgo de caer en esta situación o, cuando menos, impidan que dicha situación siga agravándose y deteriorándose.

Es, en este contexto, donde debemos situar las actuaciones realizadas durante 2013 en relación al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, que constituye actualmente uno de los principales recursos para las personas en esta situación.

Ya en 2012, en el curso de una queja de oficio, se trasladó una Recomendación a la Junta de Andalucía en la que se le advertía de las previsiones que apuntaban a un incremento notable en el número de solicitudes de salario social para 2013 y se le solicitaba

que aumentase la partida presupuestaria en la cuantía necesaria para que ninguna solicitud se quedase sin aprobación cuando reuniera los requisitos establecidos.

La respuesta a esta advertencia consistió en una remisión a la prevista aprobación de la Renta Básica de Inserción que permitiría una mayor cobertura de la población sin ingresos en nuestra Comunidad Autónoma.

En 2013 nos hemos visto obligados a abrir de oficio la **queja 13/1547**, tras recibir en el mes de febrero varias quejas denunciando el retraso en el abono del salario social correspondiente al mes de enero.

En el escrito de petición de información dirigido a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales señalamos que resultaba evidente por las quejas recibidas que, aparte de no haberse puesto en marcha la Renta Básica, tampoco se habían atendido nuestras peticiones de aumentar la cobertura del programa e incrementar los fondos necesarios para su sostenimiento.

La respuesta de la Consejería trataba de explicar la situación creada del siguiente modo:

“(...) la tramitación del ingreso Mínimo de Solidaridad requiere de una cierta complejidad ya que es necesario considerar diversos parámetros e indicadores, con la documentación que también requiere, y en muchos casos ello presenta dificultades para las personas que han de solicitar este ingreso.

En nuestra Comunidad Autónoma se ha avanzado considerablemente en la gestión y resolución de estos expedientes, sobre todo teniendo en cuenta que en el año 2009 se presentó un número importante de solicitudes, coincidiendo con las consecuencias directas sobre los ciudadanos de la actual crisis económica, que representó un incremento de 40,87% de expedientes respecto al año anterior, es decir 29,134 solicitudes más.

Por otro parte, la resolución de expedientes durante el periodo 2009 a 2012 ha aumentado el 42,7% lo que representa un incremento que se corresponde con el aumento de expedientes, lo que ha supuesto un esfuerzo importante por parte de las Delegaciones Territoriales de la Consejería que han destinado los recursos necesarios para dar respuesta adecuada a esta situación.

Desde la Junta de Andalucía y ya desde la anterior legislatura se ha garantizado el Ingreso Mínimo de Solidaridad a 30.000 familias andaluzas cada año, y para este ejercicio 2013 este programa está dotado con 70 millones de euros, lo que supone un incremento del 11,35% respecto del ejercicio anterior”.

(...) en la actualidad, nuestra Comunidad Autónoma cuenta con un nuevo instrumento para hacer frente a la desigualdad, como es el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía. Con este instrumento se pretende reforzar la red de seguridad para las personas y grupos más vulnerables y que puedan situarse en condiciones de exclusión social.

El Decreto referido se sustenta en una serie de pilares fundamentales como son:

**Acceso a la contratación, contemplando el empleo como la principal medida de integración e inserción social.*

**Amortiguación del desempleo, intentando mantener en el mercado laboral a personas que podrían salir de él por los cambios operados en la Ley de la Dependencia y la Autonomía personal.*

** Garantizar el ingreso de solidaridad a aquellas personas que se encuentren en riesgo de exclusión social.*

**Asegurar una ingesta mínima de calorías a las personas con problemas de exclusión social, mediante una red articulada para la adecuada coordinación de todos los sectores implicados.*

En cuanto al Ingreso Mínimo de Solidaridad se refuerza la obligatoriedad de adoptar medidas para dotar de mayor agilidad administrativa el procedimiento para la concesión del mismo hasta tanto se apruebe la normativa reguladora de la Renta Básica y, en consecuencia se modifica 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 Andalucía.

En cuanto al Ingreso Mínimo de Solidaridad, se refuerza la obligatoriedad de adoptar medidas para dotar de mayor agilidad administrativa el procedimiento para la concesión del mismo hasta tanto se apruebe la normativa reguladora de la Renta Básica y, en consecuencia se modifica 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 en Andalucía.

Para llevar a cabo esa agilización en la tramitación del salario, hay una dotación económica extraordinaria de 44 millones de euros, que se añaden a los 7º millones con que ya contaba el Ingreso Mínimo de Solidaridad. Hay que tener en cuenta que en estos últimos cinco años, la evolución del Ingreso Mínimo ha ido aumentando, pasando de los 17.112 concedidos en 2008 a los 33.068 aprobados en 2012. En términos generales, el Decreto al que se hace referencia, lleva aparejado cerca de 120 millones de euros adicionales (6º millones para el Plan Extraordinario de Acción Social de Andalucía, 16 para la Red y Plan de Solidaridad y Garantía Alimentaria y los 44 ya mencionados, para la agilización del Ingreso Mínimo de Solidaridad) dirigidos a los sectores más frágiles de población.”.

Por último, se nos decía que “cabe esperar por tanto, que con las medidas contenidas en el Decreto se acortarán significativamente los tiempos de tramitación y de efectivo libramiento de las cantidades que conforman los diferentes salarios sociales de la unidades familiares solicitantes”.

En la valoración que hacíamos de la respuesta recibida, partíamos del reconocimiento de la complejidad del programa y del incremento de demandantes en 2013,

pero incidíamos en nuestra consideración de que ello no justificaba los retrasos en el pago o las insuficiencias presupuestarias ya que debería haberse realizado una previsión en este sentido, partiendo de los datos de años anteriores.

Aunque en la respuesta de la Consejería se insistía en que se había avanzado de forma considerable durante 2013 en la dotación del programa, y ello era cierto, sin embargo este avance quedaba desfigurado por la tardanza en la resolución de las solicitudes recibidas.

Y es que resulta evidente que no es la agilidad administrativa un dato que podamos destacar de la gestión del Programa, a pesar de lo recogido en el Decreto-Ley 7/2013, ya que después de su publicación siguieron incumpléndose los plazos de resolución fijados por el mismo –dos meses- al menos en alguna provincias.

Por otro lado, las insuficiencias presupuestarias del programa, aunque se solventaron en parte con los libramientos que llegaron a finales de año, éstos solo permitieron abonar las resoluciones de las solicitudes presentadas hasta septiembre de ese mismo año.

En cuanto al número de solicitudes concedidas, creemos que ha existido una clara voluntad de mejorar y cubrir el mayor número posible de demandantes, pero los datos de incremento de peticiones son fiel reflejo de los efectos devastadores de la crisis en nuestra Comunidad Autónoma, por lo que resulta necesario disponer de una dotación presupuestaria mayor, ya que de no ser así estaremos de nuevo en 2014 ante situaciones parecidas a la vivida en 2013.

Por nuestra parte, existe el compromiso de seguir actuando en el seguimiento de este Programa, ya que como hemos señalado anteriormente es una de las pocas herramientas eficaces que existen para atender las situaciones más desesperadas que viven en estos momentos muchos ciudadanos.

1.3.c. En relación con el derecho a la salud.

Consideramos oportuno destacar aquí lo actuado en la **queja 12/6702**, que se inició de oficio a finales del año pasado aunque toda la tramitación se ha desarrollado en 2013, con la intención de indagar sobre la repercusión real que los recortes frecuentemente denunciados, y achacables a la situación de crisis económica, estaban teniendo sobre los tiempos de espera de las principales actuaciones sanitarias, fundamentalmente las intervenciones quirúrgicas sometidas a garantía de plazo.

Desde la Dirección Gerencia y la Dirección General de Asistencia Sanitaria del SAS se han emitido sendos informes en los que, reconociendo la dificultad que entraña la situación actual, niegan que se estén produciendo los perjuicios denunciados en algunos medios de comunicación, por el esfuerzo desarrollado desde todos los ámbitos para aumentar la eficiencia de las unidades y mejorar el funcionamiento de los servicios.

En cuanto a los datos suministrados sobre intervenciones quirúrgicas, lo cierto es que los mismos revelan una disminución constante del tiempo medio de espera para las mismas, que a mediados de 2012 se situaba en 54 días.

También se ofrece información sobre los tiempos que rigen las consultas externas y los procedimientos diagnósticos, que igualmente han descendido desde el momento que fija el inicio del período de cómputo, que coincide con el principio de la crisis (año 2007) hasta mediados del año pasado, cifrándose el primero en 40 días, y el segundo en 19.

Sobre los tiempos de espera quirúrgica, el Servicio Público de Salud reconoce que mientras hace un par de años no existían pacientes que hubieran superado el plazo de garantía, a mediados del año pasado se contabilizaban 358, aunque por lo visto solo uno mantenía la garantía y no hizo uso de la misma.

Ciertamente estos son los datos numéricos que maneja la Administración Sanitaria y nada se puede objetar a los mismos. Sin embargo, nos gustaría hacer hincapié en algunos aspectos que pueden relativizar esta información e introducir ciertos interrogantes en el carácter absoluto con el que los números se nos presentan.

Por un lado, tenemos necesariamente que considerar que los mismos reflejan tiempos medios, lo que permite vislumbrar que junto a actuaciones sanitarias que se desarrollan con agilidad, conviven otras que rozan el límite temporal, y que incluso, como la misma Administración reconoce, lo sobrepasan.

Además es preciso traer a colación toda la actividad quirúrgica que no está sometida a garantía de plazo, la cual ciertamente no viene referida a los procedimientos más habituales, pero no por ello deja de tener relevancia y resulta necesaria para el paciente. En estos casos, dada la prioridad que se da a los procedimientos cubiertos con la garantía, y a la patología tumoral, los tiempos de espera pueden superar varios años.

No podemos perder de vista tampoco que la prescripción quirúrgica no deja de ser el último eslabón de un proceso, y aunque la garantía para las primeras consultas de especialidades y procedimientos diagnósticos representa sin lugar a duda un paso importante para agilizar aquel, la experiencia que tenemos de nuestra labor ordinaria es que dicho proceso puede llegar a eternizarse por la demora en consultas de recogida de resultados, señaladas frecuentemente a mucha distancia temporal de la realización de la prueba, o de las (mal llamadas) consultas de revisión, cuando la patología determina derivación sucesiva a unidades especializadas dentro del servicio o unidad de gestión clínica.

De ahí que la reducción del tiempo invertido en la primera atención de especialista o la práctica de las pruebas, apenas resulte significativa en el cómputo global del proceso de diagnóstico en su conjunto.

Por último también quisiéramos mencionar los casos en los que estando próximo el cumplimiento del plazo se suspende el mismo por reevaluación clínica no siempre justificada, y mucho menos comunicada al interesado.

De todas maneras, dado que desconocemos la medida en la que la Administración Sanitaria puede ofrecernos información cuantificada sobre estos datos,

hemos restringido nuestra solicitud a los que sabemos que están perfectamente registrados, aunque la valoración de los mismos, con ser positiva, deja en el aire los interrogantes que hemos puesto de manifiesto.

Nos planteemos continuar con el análisis de los casos concretos que se someten a nuestra consideración, y emprender una actuación de oficio.

En relación a los efectos de la crisis económica sobre la salud mental de las personas, incoamos de oficio, a mediados del mes de diciembre de 2012 la **queja 12/7112**, a fin de conocer la relación de causalidad entre la crisis económica y los suicidios que hemos seguido tramitando a lo largo de todo el 2013.

Ello, por cuanto que es notorio que en los últimos años ha venido detectándose un incremento de la tasa de suicidios en nuestro país que, además, algunas fuentes ponen en relación de causalidad, directa o indirecta, con la situación de grave crisis económica que atravesamos, por la negativa influencia de la misma en la vida ordinaria de la ciudadanía (paro, desahucios, deudas, exclusión social).

No conocemos, sin embargo, que de los datos objetivos disponibles hayan podido extraerse conclusiones que aseveren que la crisis económica sea la causa única del aumento de los suicidios, sino, a lo sumo, un factor más de influencia en una situación personal compleja que la persona afectada determina resolver de esta forma autolítica. A pesar de lo cual, parece comprobado que en la última década el suicidio entre la población en edad laboral (de 15 a 65 años), aumenta en los años en que crece el desempleo.

Ciertamente, las informaciones públicas conocidas, exponen que la tasa de suicidios de nuestro país se sitúa tradicionalmente entre las más bajas de Europa, si bien no es menos cierto que nuestra tasa de desempleo es actualmente la más alta de la Unión Europea. Dato este último que, en su caso, podría tener influencia sobre el hipotético aumento del número de muertes por la causa que examinamos.

Partiendo de estas premisas básicas, esta Defensoría acordó iniciar la tramitación de queja de oficio, ante la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, con la finalidad de que recabara datos objetivos dirigidos a un estudio más detallado de esta problemática, por lo que a la población andaluza se refiere, a los efectos que, en su caso, pudieren corresponder, conforme resulte de la información obtenida, la cual se encuentra en la actualidad en fase de estudio y valoración de la información que nos ha sido suministrada.

En materia de adicciones, podemos destacar el grupo de aquellas quejas que hacen referencia a la reducción de plazas de concierto en centros de internamiento; la disminución del coste plaza/día y las dificultades de mantener los centros de tratamiento; el cierre de centros de día de las ONG o la reducción de las aportaciones de la Junta de Andalucía en los conciertos y convenios con entidades públicas y privadas, en torno a un 15% para el sostenimiento de la Red Pública, así como el retraso en el pago de las ayudas (**queja 12/6745** y **queja 12/6134**), cuyo relato pormenorizado se encuentra en el Capítulo IX, Salud, de esta Memoria Anual.

Por otro lado, por Resolución de 10 de septiembre de 2013 (BOE del 19 de septiembre), se han venido a modificar las condiciones de financiación de determinados

medicamentos incluidos en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, dando así cumplimiento a las prescripciones contenidas en la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

Dichos medicamentos, que no se califican de uso hospitalario, sin embargo están sometidos a reservas singulares, que implican que se proporcionen desde los servicios de farmacia de los hospitales a pacientes no hospitalizados.

La aludida modificación ha conllevado que los pacientes a los que se les prescriba, deban realizar una aportación para sufragar su coste, que se cifra en el 10% de su precio, con un límite de 4,20 euros (revisable).

De esta manera se anuncia la intención de equiparar su régimen de financiación al de los medicamentos dispensados en oficina de farmacia, y se arguyen motivaciones de equidad, a la vista del reconocimiento expreso que se realiza de la gravedad y cronicidad de los padecimientos a los que se aplican, para calificarlos como de aportación reducida.

Sobre esta cuestión se emitió un comunicado en la página web de esta Institución con finalidad informativa, llamando la atención sobre la confusión y desconcierto que la misma estaba originando entre los ciudadanos, a la vista de los múltiples anuncios realizados desde diversas instancias administrativas, en cuanto a las dificultades que entraña su aplicación, y la voluntad misma de darle cumplimiento, y uniéndonos al rechazo generalizado que ha suscitado. Al mismo tiempo dimos a conocer igualmente la iniciativa de la Administración Autonómica Andaluza de formular recurso de alzada frente a aquella.

También consideramos de interés reseñar el comunicado publicado en nuestra página web sobre las actuaciones realizadas en colaboración con la Defensora del Pueblo del Estado en relación con la aportación farmacéutica de las personas discapacitadas

El año pasado ya reflejamos el conflicto interpretativo que se producía en cuanto a la exención de copago farmacéutico prevista para los discapacitados conforme a su normativa específica, y aprovechamos la oportunidad que nos ofrecía una queja suscitada sobre este asunto para plantearlo a la Defensora del Pueblo del Estado.

En la Institución estatal se comparte nuestra opinión sobre la obsolescencia del supuesto que legitima la exención, ya que se circunscribe a las personas discapacitadas que acceden a la asistencia sanitaria por la vía prevista en la Ley de Integración Social del Minusválido, y por este motivo se acordó dar traslado de la situación descrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Con posterioridad, se pusieron en contacto con nosotros para indicarnos que la respuesta del Ministerio confirma el beneficio exclusivamente para los discapacitados con derecho a la asistencia sanitaria vía LISMI, por lo que las personas discapacitadas que no reúnen las condiciones previstas en esta normativa específica, se ven obligadas a abonar la prestación farmacéutica conforme a las normas generales, y por tanto, atendiendo a su nivel de renta.

No obstante, considerándose por dicha Institución que las personas con discapacidad conforman un grupo vulnerable que requiere acciones que promuevan la igualdad de oportunidades, en cuyo marco adquiere especial importancia la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona

con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social; y trayendo a colación el artículo 49 de la Constitución, y el artículo 25 a) de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, han decidido dirigir al Ministerio competente una Recomendación para que promueva la reforma legal adecuada que permita a las personas con discapacidad en grado igual o superior al 33%, y con independencia del momento en el que la adquirieron, la exención de aportación en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud.

Por lo visto a pesar de que en el comisionado estatal han recibido la oportuna respuesta, se encontraban valorando la misma, y hasta el momento no nos han dado cuenta de la decisión definitiva en este tema.

Como cuestión añadida, durante la tramitación de este expediente, así como en la consulta realizada a la Defensora del Pueblo del Estado sobre otro asunto relacionado que escapa de la competencia de esta Institución (resolución de reclamaciones sobre grupo de aportación e inclusión en supuestos de exención a efectos de copago), hemos podido saber que en dicha Institución también han reflexionado en cuanto a la falta de cobertura de los ciudadanos con bajos recursos económicos, del citado beneficio de exención en la aportación farmacéutica, respecto a lo cual al parecer también han formulado Recomendaciones al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que por lo visto ya han sido contestadas, por lo que nos proponemos solicitar a dicha Institución que nos ponga al corriente de la valoración que definitivamente se realice, todo ello teniendo en cuenta que este tema queda fuera también de nuestras posibilidades de intervención.

No obstante en el comunicado aludido hemos abogado por el establecimiento de un supuesto de exención de aportación farmacéutica que englobe a las personas sin ingresos económicos, o con un nivel muy bajo de recursos.

1.3.d. En relación con el derecho a la educación.

En este ámbito iniciamos investigaciones de oficio cuando tenemos conocimiento, por distintos medios de comunicación social, de la situación surgida por el incumplimiento o demora de los pagos por la Administración educativa. A título de ejemplo citamos la queja de oficio por la demora en el abono de las Becas “Andalucía Segunda Oportunidad” (**AG 13/199**), o la investigación por el retraso en el pago de las subvenciones a los Consorcios de Escuelas de Formación Profesional. (**AG 13/198**)

No obstante lo anterior, por su incidencia y repercusión destacamos dos actuaciones singulares que motivaron la elaboración de sendas Resoluciones dirigidas a distintos departamentos de la Administración Autonómica.

La primera de ellas versa sobre el servicio complementario del comedor escolar y su papel en la actual coyuntura económica. La existencia de comedores escolares en colegios ubicados en zonas marginales o deprimidas constituye uno de los instrumentos esenciales para la lucha contra el absentismo escolar, fenómeno éste que ha constituido una lacra importante del sistema educativo (**queja 13/2338**).

En este ámbito, formalizamos una propuesta ya anunciada por el titular de la Institución en distintas comparecencias ante el Parlamento de Andalucía: La posibilidad de

ampliar el servicio de comedor en periodo no lectivo para el alumnado en situación de pobreza.

Concretamente, nuestra propuesta, cuyos destinatarios fueron la Consejería de Educación, la Consejería de Salud y Bienestar Social y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, se centra en incrementar la función compensatoria del servicio de comedor escolar para que preste sus servicios durante la época no lectiva, de modo que se pueda asegurar que los niños y niñas más desfavorecidos y cuyas familias se encuentran en situación de pobreza reciban al menos una vez al día –precisamente cuando hacen uso del comedor escolar- una alimentación equilibrada, actividad que debía hacerse extensiva a los periodos no lectivos.

Tras formular nuestro planteamiento se publica el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social. Una de las líneas de actuación recogidas en la norma tendentes a asegurar la garantía alimentaria a colectivos especialmente vulnerables y personas con escasos recursos económicos se centra en el refuerzo de la alimentación infantil en los centros docentes de Andalucía. Por lo que respecta a la ejecución de la medida en el periodo fuera del calendario escolar, las actuaciones serían desarrolladas por entidades privadas sin ánimo de lucro que se encargarían de preparar y repartir el alimento preferentemente en las Zonas con Necesidades de Transformación Social.

La segunda actuación que merece ser reseñada se refiere al tratamiento que otorga la Administración educativa a las solicitudes de bonificaciones para sufragar los costes de los servicios prestados en centros de Educación infantil y de las actividades complementarias cuando padres o madres de los alumnos no se encuentran en posesión del Número de Identificación de Extranjeros (NIE). Así, la Consejería de Educación, para bonificar ambos servicios exige a los progenitores la aportación de NIE o DNI, con el objetivo de comprobar los datos fiscales y, por lo tanto, los ingresos de la unidad familiar. Ocurre que precisamente las familias cuyos progenitores carecen del NIE y, por tanto, se encuentran en situación irregular, suelen encontrarse en situación de especial vulnerabilidad.

En este contexto, y tras los fundamentos jurídicos correspondientes, sugerimos a la Consejería de Educación que modificara la normativa reguladora de los servicios complementarios de modo que para el reconocimiento del derecho a bonificaciones, y a efectos de la identificación de las personas solicitantes extranjeras en situación irregular, se exija únicamente el pasaporte, y no el Número de Identificación de Extranjeros. Además, recomendamos que para las personas que no puedan justificar sus ingresos se les requiera para que presenten declaración de haberes, declaración jurada o cualquier otro documento admitido en derecho. Y por lo que se refiere a las familias en circunstancias sociofamiliares de grave riesgo, también recomendamos que se les permita, a efectos del reconocimiento de la ayuda pública, aportar copia de la petición del reconocimiento de esta situación formulada ante los Servicios Sociales del Ayuntamiento de residencia.

La Administración educativa ha aceptado las Resoluciones (**queja 12/6151**).

1.3.e. En relación con los derechos de las personas menores.

En los informes que anualmente el Defensor del Menor presenta al Parlamento abordamos determinadas cuestiones especialmente relevantes y singulares por su repercusión social o por su incidencia en los derechos de las personas menores.

En la Memoria correspondiente al ejercicio de 2011 analizamos la incidencia de la crisis económica en la atención a las personas menores de edad. En dicho trabajo reconocimos que los efectos de la actual coyuntura económica se están dejando sentir con especial intensidad en la calidad de vida de niños y niñas.

Por su parte, el Informe de 2012, bajo el título “*El impacto de los desahucios en las personas menores de edad: La otra cara del drama*” analiza los efectos que los procesos de desahucios tienen en los menores, las respuestas que están proporcionando las Administraciones públicas a esta realidad, y ofrecemos algunas reflexiones y consideraciones que puedan contribuir a mejorar los niveles de protección del derecho constitucional a la vivienda de familias con niños a cargo.

Este análisis es fruto de la especial sensibilidad de la Institución ante el sufrimiento de los andaluces que se quedan sin vivienda por no poder hacer frente al pago de sus obligaciones. Son familias que, vencidas sus ilusiones del pasado por la crudeza de la crisis, se preguntan ahora cómo afrontar un futuro sin vivienda. Unos lamentables hechos que están generando verdaderos dramas y que ineludiblemente afectan a la vida de los menores que forman parte de estas unidades familiares.

Los expertos señalan que rabia, tristeza, ansiedad, negación y una profunda sensación de derrota son los principales sentimientos que afloran en los menores cuando pierden la vivienda. El desahucio estigmatiza mentalmente y en ellos macera una generación con un gran resentimiento social, que se debate entre el rechazo a la sociedad o a sí mismos. El desahucio, en definitiva, atenta contra un pilar básico del ser humano.

El proceso es además lento y desgarrador. Se reciben requerimientos de los bancos y notificaciones de los juzgados, se incrementa la tensión familiar y con ella los conflictos, y a los distintos miembros de las familias les embarga un profundo sentimiento de miedo a lo inevitable. Y todo ello, a pesar de los esfuerzos realizados. Son muchos los sacrificios familiares en estos casos y que comienzan por una drástica reducción de gastos de alimentación, de ropa, de electricidad, teléfono, o de actividades de ocio.

Pero, a pesar de los estragos psicológicos, nuestra experiencia como Institución garantista de derechos nos lleva a concluir que la Administración no está preparada para dar respuestas eficaces y efectivas ante la factura psicológica y social que produce a las familias quedarse sin casa.

En efecto, al verse de manera inminente en la calle, los afectados entran en el circuito de los Servicios Sociales Comunitarios, unos servicios sobrepasados por el contexto económico. Es cada vez mayor el número de personas a atender y menores los recursos disponibles como consecuencia de los recortes y restricciones presupuestarias. Además, el acceso a una vivienda de emergencia de titularidad pública es prácticamente una utopía, por lo que dichos Servicios Sociales disponen de un escaso o nulo margen de intervención para realojar a los nuevos desahuciados, evitando con el realojo la situación de riesgo en la que se encuentran los menores afectados.

Este drama familiar queda patente en las quejas que la ciudadanía plantea a la Institución. En muchas ocasiones el problema se suscita con una entidad bancaria, es decir, una empresa privada. Sin embargo, en defensa del interés superior de los niños y niñas, viene siendo práctica habitual que apelemos a la colaboración de estas entidades para que tengan en cuenta las circunstancias personales y económicas de los afectados.

Es cierto que en los últimos tiempos, y como consecuencia de la fuerte presión social, se han adoptado, tanto por el Gobierno de la Nación como por el de la Comunidad Autónoma, distintas medidas que han tenido como propósito paliar los efectos de los desahucios por ejecuciones hipotecarias. El Informe recoge cada una de ellas.

Sin embargo, a pesar de estos avances, nuestra Institución, como garante de los derechos de los niños, ha querido dar un paso más para ayudar a todas aquellas familias con hijos menores a cargo que, azotadas y castigadas por la actual coyuntura económica, están a punto de perder sus viviendas o, en el peor de los casos, ya han sido desposeídas de la misma.

El fundamento de esta intervención no es otro que el interés superior del menor, un eje fundamental en el contexto internacional y que, además, goza de protección constitucional. Y es, por ello, que hemos demandado de las distintas Administraciones que en los Planes y Programas de acceso a la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, se considere a las familias con responsabilidades familiares de menores a cargo como un grupo de especial protección.

Esta peculiar protección debe quedar plasmada en tres instrumentos:

En primer lugar, en el nuevo Plan Andaluz de Vivienda y Rehabilitación que, en estos momentos, se encuentra en fase aprobación.

También, en el convenio que la Comunidad Autónoma de Andalucía debe suscribir con el Ministerio de Fomento, destinado al fomento del alquiler, conforme al Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016.

Y por último, las Corporaciones Locales deben adaptar las normas de sus Registros Municipales de demandantes de viviendas protegidas, de modo que también incluyan un cupo específico de especial protección para familias con menores a cargo.

Todas las Administraciones se han mostrado proclives a esta iniciativa. Seguiremos atentamente su plasmación en los diferentes instrumentos jurídicos que se elaboren.

1.3.f. En relación con los derechos de las personas consumidoras

Como ya adelantábamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2012, dicho año comenzaron a recibirse numerosas quejas cuestionando la legalidad de las denominadas cláusulas suelo incorporadas a algunos contratos hipotecarios y que algunos consideraban abusivas y contrarias los derechos de usuarios y consumidores.

Durante 2013 estas quejas no han cesado de llegar y han determinado a esta Institución ha realizar diversas actuaciones de oficio, entre las que debemos destacar la **queja 13/409**, desarrollada fundamentalmente ante la Secretaría General de Consumo (Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía) a la que hemos trasladado la problemática detectada, interesando de la misma el ejercicio de medidas de protección y defensa de las personas consumidoras y usuarias afectadas por la aplicación de cláusulas suelo en sus contratos hipotecarios.

Esta actuación ha tenido como resultado diversas iniciativas con objeto de favorecer los procedimientos de mediación y arbitraje a través de los organismos de consumo, como una de las vías propuestas para la solución de conflictos. Asimismo se ha iniciado una campaña de inspección en materia de créditos hipotecarios, de la que podrían derivarse los oportunos expedientes sancionadores por la inclusión de cláusulas abusivas.

Asimismo nos hemos dirigido a la Defensora del Pueblo Español para someter a su consideración la posibilidad de intervenir ante el Ministerio de Economía y Competitividad y el Banco de España -como así fue- con objeto de que desde dichas instancias gubernamentales se instase a las entidades financieras a la revisión de las cláusulas suelo incorporadas a sus contratos hipotecarios.

Con independencia de estas actuaciones de carácter general, esta Institución asumió un compromiso de mediación ante las entidades financieras en relación con las quejas individuales que se habían recibido, a raíz de la publicación de la sentencia 241/2013 del Tribunal Supremo.

Con objeto de beneficiar a las personas que tenían concertados contratos hipotecarios con entidades financieras no afectadas directamente por la Sentencia del Tribunal Supremo, nos dirigimos a las entidades financieras objeto de las quejas recibidas solicitándoles que revisaran la adecuación de sus cláusulas suelo a los criterios de transparencia e información establecidos por el Tribunal Supremo, dejando sin efecto con carácter inmediato aquellas cláusulas afectadas por vicios de nulidad.

Sin perjuicio de dicha petición genérica, también se les trasladó un listado con los nombres de personas que habían presentado queja ante esta Institución con el ruego de que valorasen si en el momento de la contratación del préstamo hipotecario se incurrió en la falta de transparencia exigible, de acuerdo con los criterios definidos por el Tribunal Supremo.

Lamentablemente, la respuesta obtenida estuvo muy lejos de satisfacer las expectativas generadas ya que, o bien no se ha producido, o bien se ha limitado a defender a ultranza la legalidad de sus cláusulas suelo, sin que a juicio de esta Institución se acredite que previamente han realizado una revisión en profundidad de sus contratos hipotecarios.

Dado que esta situación aboca a la necesidad de acudir a los Tribunales de Justicia para poder obtener la satisfacción de las reclamaciones individuales, y teniendo en cuenta lo lento y costoso de este tipo de procesos, el Defensor del Pueblo Andaluz ha considerado oportuno hacer público un comunicado dirigido a las entidades financieras instándoles a que dejen sin efecto las cláusulas suelo de los contratos hipotecarios en vigor.

Esta petición tiene como fundamento la información que hemos podido obtener a través de las quejas recibidas, que ponen de manifiesto que las entidades financieras no

siempre han cumplido adecuadamente con los deberes de información previa de las condiciones financieras de las operaciones de préstamo hipotecario formalizadas. Asimismo, hemos tomado en consideración el hecho de que muchos de los contratos de préstamo que hemos podido examinar guardan una evidente semejanza con los que han sido declarados nulos por el Tribunal Supremo.

Por otra parte, tanto diversas resoluciones judiciales que se han dictado tras la publicación de la Sentencia del Tribunal Supremo, como los pronunciamientos del Banco de España en la tramitación de reclamaciones individuales, ponen de relieve que una mayoría de las cláusulas suelo incorporadas a contratos hipotecarios adolecen de vicios de nulidad.

Razones de justicia social también avalan la petición que ha formulado esta Institución, teniendo en cuenta, de un lado, la prolongada coincidencia de unas cláusulas que fijan un elevado interés con una coyuntura de tipos de interés especialmente bajos, y de otro, los esfuerzos y sacrificios que la ciudadanía ha realizado para sostener y sanear con sus impuestos el sector financiero español.

Esta petición también tiene muy presente las dificultades de muchas familias para hacer frente al pago mensual de elevadas cuotas hipotecarias en unos momentos de gravísima crisis económica, viéndose algunas en riesgo de caer en situaciones de insolvencia e impago que puedan concluir con el drama de la pérdida de la propia vivienda.

El comunicado además se trasladó de forma individualizada a la Dirección Territorial de las entidades financieras respecto de las que habíamos recibido quejas, con copia a los respectivos Servicios de Atención al Cliente en los casos de entidades cuyo domicilio social radica fuera de Andalucía.

Algunas de las respuestas recibidas hasta la fecha de elaboración del presente Informe Anual vislumbran la posibilidad de que las entidades financieras puedan plantearse la solución a los casos en que se acredite que no se observaran los deberes de información y transparencia exigibles para la suscripción del contrato de préstamo hipotecario. Así Banco Sabadell se comprometía a analizar las quejas remitidas y Caja Rural del Sur señalaba que estaban adoptando las medidas necesarias para el restablecimiento de los derechos afectados en los casos de incumplimiento de la normativa aplicable.

En ocasiones, nuestra actuación ante las entidades financieras se dirige a la búsqueda de soluciones ante deudas que inciden de forma notoria en la economía familiar y, consecuentemente, aumentan las posibilidades de riesgo de exclusión social.

Además, de las gestiones desarrolladas en los casos en que la deuda procede de un préstamo hipotecario, también recibimos quejas en las que se demanda la actuación de esta Institución con objeto de mejorar las condiciones de pago de un préstamo personal o en situaciones de asfixia económica de pymes que inciden en las condiciones de vida personales y familiares.

De estas gestiones damos cuenta en el epígrafe sobre servicios financieros del Capítulo VII, por lo que brevemente citaremos aquí el objeto de algunas de las quejas.

Así, en la **queja 13/2942** se trasladó a BBVA una situación de dificultad para atender el pago del préstamo suscrito: el interesado había tenido que cerrar su negocio de hostelería, para el que había solicitado un préstamo personal por importe de 15.000 euros.

Los ingresos familiares (800 euros/mes) se destinaban casi en su totalidad al pago de la hipoteca de la vivienda en la que residían (cuota mensual de 700 euros). La deuda pendiente del préstamo personal era de unos 4.000 euros, pero la mora alcanzaba ya unos 800 euros, lo que le impedía ponerse al día en sus pagos.

En la **queja 13/2787** nos dirigíamos a Caja Rural del Sur para trasladar la situación del interesado, que había perdido en procedimiento judicial las tres naves de su negocio y estaba prevista la orden de lanzamiento.

Necesitaba una nave como herramienta imprescindible para seguir trabajando, por lo que había solicitado a la entidad financiera un sistema de alquiler que le permitiese seguir manteniendo los puestos de trabajo de la empresa, al menos hasta que pudiera resarcirse de las deudas contraídas por algunos clientes y poder acceder de nuevo a la propiedad de la nave.

En el caso de la **queja 13/1645** nos dirigimos hasta por dos ocasiones a Unicaja con objeto de que pudiese alcanzarse un acuerdo con el promotor de queja y evitar la pérdida de su propiedad. La entidad había iniciado procedimiento de ejecución hipotecaria e, incluso, ya se había adjudicado el inmueble. Las gestiones realizadas obtuvieron como respuesta de Unicaja la posibilidad de valorar una eventual transmisión al interesado.

Lamentablemente, en otras ocasiones la respuesta recibida no resulta satisfactoria, bien porque no se produce dicha respuesta o bien porque los términos de la misma es que no hay acuerdo posible (**queja 12/5014** o **queja 13/1146** comentadas en el capítulo VII).

En el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2012 dábamos amplia y cumplida información sobre las actuaciones desarrolladas por esta Institución a favor de las personas afectadas por la comercialización irregular de participaciones preferentes. Dichas actuaciones se centraron en tres vías, la Oficina del Defensor del Pueblo estatal, la Secretaría General de Consumo (Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales) y la Fiscalía Superior de Andalucía.

Fruto de las actuaciones con esta última hemos seguido remitiendo las quejas recibidas, incluso con posterioridad a la derivación realizada hacia las Fiscalías provinciales, con objeto de mantener un único centro de coordinación de actuaciones.

Por otra parte, la preocupación de esta Institución se centró en facilitar una solución a las personas afectadas con objeto de que pudieran recuperar su inversión.

En tal sentido, aprovechamos la buena disposición mostrada por representantes de la entidad financiera CaixaBank para trasladarles una relación identificando a las personas que habían presentado queja en esta Institución tras contratar participaciones preferentes con cualquiera de las entidades que actualmente integran el citado grupo (Caja San Fernando, Monte de Piedad, Caja Sol, Banca Cívica, La Caixa, etc).

En respuesta a nuestra petición, la entidad financiera ha ido remitido distintas comunicaciones al Defensor del Pueblo Andaluz, informando de los casos en que se habría llegado a un acuerdo para devolver el 100% del capital invertido, aquellos en que la venta del producto canjeado por las preferentes ha permitido la recuperación de la inversión, y, lamentablemente, aquellos otros en que ya no podían ofrecer una solución porque las

personas afectadas ya habrían vendido sus participaciones preferentes o emisiones procedentes del canje.

Esta vía de estudio y posible solución de casos no ha podido ofrecerse, sin embargo, a aquellas personas que hubieron adquirido participaciones preferentes de entidades que posteriormente han sido nacionalizadas. Así Bankia, Novacaixagalicia, Catalunya Caixa y más recientemente Banco CEISS quedaban sometidas a las decisiones de la Comisión Rectora del FROB en lo referente al canje obligatorio de participaciones preferentes y deuda subordinada por acciones, así como en los procesos de arbitraje establecidos para resolver las reclamaciones en vía extrajudicial.

Si bien estas cuestiones exceden de nuestra competencia y conocemos que el Comisionado de las Cortes Generales tiene abierta una línea de investigación sobre este asunto, no podemos por menos que hacernos eco de las reiteradas denuncias relativas a la desvirtuación del proceso de arbitraje llevado a cabo (tanto por la imposición de requisitos de preselección como por la intervención de entes que suscitan dudas en torno a su imparcialidad), considerando que la respuesta ofrecida está lejos de amparar en toda su extensión a la parte más débil.

Los datos hechos públicos recientemente acerca de los resultados del arbitraje en las entidades nacionalizadas ponen en evidencia que un porcentaje importante de las personas afectadas ni siquiera han podido acudir a este proceso y otro tanto habría visto su solicitud rechazada por no pasar el filtro establecido, obligándoles a acudir a los Tribunales de justicia para recuperar su dinero.

1.3.g. En relación con las personas dependientes

Ya desde mediados del año 2012 se comenzó a percibir una situación preocupante, al comenzar a recibir quejas de andaluces cuya nota común reiterada era la de llevar muchos meses aguardando la tramitación de su correspondiente procedimiento de dependencia, sin que la Administración hubiera dado muestra alguna de que el expediente fuera a recibir impulso alguno.

Lo que en un principio fue un mero indicio, por reiteración de quejas comenzó a revelarse como la muestra de una importante y más acusada disfunción del Sistema, que sobrepasaba en su alcance el cotidiano problema de las simples demoras que aquél arrastraba desde su origen. Y así, una vez comenzadas las indagaciones y recibidos los primeros informes de la Administración, comenzó a desvelarse un problema de mayor calado, indicando que existía una afectación generalizada en nuestra Comunidad.

Esto hizo que por esta Defensoría, sobre la base de un número importante de quejas individuales en las que se reproducía el mismo problema de fondo, se iniciasen las primeras actuaciones de oficio, que culminaron en la **queja 13/2501**, en cuyo seno se emitió un documento propuesta dirigido a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, en el que, además de analizar la evolución y situación del Sistema de la Dependencia, formulábamos las siguientes Sugerencias:

“Sugerencia 1ª.- Apuesta decidida por los servicios de proximidad.

Es imprescindible propiciar el desarrollo y mantenimiento de los servicios de proximidad previstos en la Ley de dependencia y en particular del Servicio de Ayuda a Domicilio y de los Centros de Día, al tratarse de servicios que generan empleo y retorno de recursos, directa o indirectamente.

La prestación económica para cuidados en el entorno familiar, encadena a algún miembro de la familia (esencialmente mujeres) al cuidado de su dependiente a cambio de una escuálida compensación económica (unos trescientos euros de media, según el grado de dependencia), esquilmando los recursos disponibles hasta llegar a consumirlos y agotarlos, haciendo inviable el acceso de nuevas personas dependientes en condiciones de igualdad con quienes ya se benefician del sistema.

Este recurso, aunque sea el menos costoso para la Administración, resulta también el más estéril a medio y largo plazo, y el más retrógrado y menos solidario socialmente, ya que contribuye a anclarnos en la política de subsidiación, pero no en la de evolución.

Los servicios de proximidad, en cambio, como el de Ayuda a Domicilio, son una importante fuente de generación de empleo e ingresos que retroalimenta al propio Sistema. No olvidemos que los empleos generan cotizaciones sociales y permiten la contribución fiscal, contribuyendo así al sostenimiento del sistema público, propiciando la reinversión y, creando un flujo de riqueza continuo y constante. Es por ello que la financiación que se destina a la implementación de estos servicios ha de ser entendida siempre como una inversión dirigida a producir beneficios y no como un mero gasto.

A este respecto, debemos considerar que la propia evolución demográfica garantiza que los servicios relacionados con la atención a la dependencia estén llamados a constituirse en uno de los principales yacimientos de empleo y riqueza a medio y largo plazo. En este sentido, la potenciación de estos servicios, no solo permitirá salvaguardar los empleos ya existentes en el sector, sino que posibilitará la creación de empresas y de entidades que puedan ejercer en el futuro papeles de liderazgo.

Asimismo, es importante valorar la incidencia que estos servicios tienen en mejorar la situación de empleabilidad en dos ámbitos especialmente castigados por la crisis como son el de las mujeres y el de las personas que habitan en el medio rural, cuya situación de vulnerabilidad quedaría en gran medida mitigada por el desarrollo de fórmulas de emprendimiento ligadas al entorno local.

Creemos que la apuesta por estos servicios de proximidad entroncaría perfectamente con un modelo andaluz de desarrollo que ha venido apostando desde siempre por una distribución de los recursos que posibilite el mantenimiento de una estructura poblacional de fuerte implantación rural.

Junto a los servicios de ayuda a domicilio es importante reseñar también el papel primordial desempeñado por los recursos de centro de día y de noche, especialmente por su carácter complementario con otros servicios, por su contribución al arraigo local de la persona dependiente, por la flexibilidad de su

modelo de oferta y por su contribución al sostenimiento de un sector económico emergente basado en formulas esencialmente asociativas.

Entendemos trascendental que se posibilite la pervivencia de estos servicios de centros de día y noche como alternativa y complemento indispensable para otras prestaciones y servicios del sistema. Por ello, consideramos necesario arbitrar fórmulas que garanticen la viabilidad económica de los servicios ya existentes, solventando los actuales problemas derivados de los retrasos en el pago y de las reducciones en las contribuciones públicas a su financiación.

De igual modo, abogamos por el reconocimiento de la Teleasistencia, como servicio complementario que refuerza los de proximidad, dado que se trata de un servicio de organización colectiva y común, con un escaso coste, y que, en contrapartida, redunda de forma muy positiva en las personas dependientes, al proporcionarles tranquilidad, seguridad y confianza.

Consideramos un error la prevista desaparición de la financiación de este servicio por parte del IMSERSO, aun cuando podamos convenir en la necesidad de avanzar en fórmulas que garanticen su viabilidad económica, aunque las mismas impliquen limitar el libre acceso al mismo e instaurar sistemas de copago.

Sostenemos, en definitiva, que la potenciación de los servicios de proximidad:

- Redundará en beneficio de un mayor número de personas dependientes, permitiendo una mejor distribución de los recursos legales entre las mismas y su acceso definitivo al sistema.

- Asegurará que el servicio sirva a su fin verdadero, a saber: las necesidades de atención de las personas beneficiarias.

- Garantizará la pervivencia de las entidades del sector y la estabilidad en el empleo de sus trabajadores y trabajadoras, creando empleo estable y directo que, además, genera retornos.

Sugerencia 2ª.- *Regular por Ley un nivel mínimo que permita mantener la tasa de reposición en el Sistema de la Dependencia.*

La práctica paralización del sistema en los últimos meses y las modificaciones operadas por el Real decreto-ley 20/2012, han determinado que un importante número de usuarios haya quedado (transitoria o definitivamente) fuera del Sistema. En efecto, al retraso a 2015 de la efectividad de las prestaciones o recursos para dependientes moderados, se han unido los fallecimientos habidos durante la –interminable- tramitación del procedimiento en cualquiera de sus fases y la campaña de revisiones de oficio –disminuciones- del grado reconocido. Todo esto ha provocado un notorio adelgazamiento de usuarios del sistema que no se ha visto compensado con el acceso o la

admisión de nuevas personas beneficiarias, ni con la evolución o avance de quines ya están en trámite, como habría cabido esperar en buena lógica.

Esto supone que el número de personas beneficiarias del sistema de dependencia se haya visto reducido de forma importante, sin que dicha disminución tenga una explicación que pueda entroncar con la lógica del propio sistema, ya que es evidente que la curva demográfica tiende a incrementar el número de usuarios y es notorio que existe un gran número de personas que languidecen en las listas de espera.

Esta disparidad entre la evolución lógica del sistema de dependencia y la distorsionada realidad que se deriva de unas decisiones administrativas muy cuestionables, no puede sostenerse por mucho más tiempo si realmente se pretende salvaguardar la esencia misma del sistema de dependencia.

Es preciso por ello que se establezca normativamente la obligatoriedad de mantener la tasa de reposición de usuarios del Sistema, que garantice un conveniente equilibrio entre quienes salen y entran a los recursos del mismo, de tal modo que se asegure un nivel básico y regular de funcionamiento y financiación de aquel.

Este nivel mínimo podría ser garantizado normativamente en nuestra Comunidad Autónoma, con objeto de asegurar tanto la cobertura a un número al menos estable de dependientes, como la propia sostenibilidad del Sistema (mantenimiento del empleo y de la estructura de la dependencia). No obstante, lo deseable sería su introducción como norma básica estatal, que permita asegurar la igualdad de todos los españoles en el acceso al Sistema en cualquier parte del territorio nacional.

En este sentido, entendemos que sería muy oportuna una iniciativa autonómica dirigida a propiciar la modificación por el Gobierno de la Nación de la Ley 39/2006 en el sentido antes expuesto.

Sugerencia 3ª.- *Arbitrar un mecanismo de pago para hacer frente a las deudas acumuladas por el sistema de dependencia.*

Actualmente el sistema andaluz de la dependencia arrastra una importante deuda derivada fundamentalmente de los retrasos acumulados en el abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley, cuyo montante va incrementándose conforme se incorporan nuevos incumplimientos de los plazos anuales de pago previstos inicialmente.

Esta deuda viene generando un elevado grado de indignación entre las personas beneficiarias y sus familiares, al defraudar expectativas de derecho ya adquiridas y frustrar previsiones y proyectos que en muchos casos ya estaban comprometidos. Tal es el caso de aquellas personas dependientes que han asumido gastos relacionados con su propia asistencia en la convicción de que podrían sufragar los mismos con las cantidades que debían percibir en concepto de pagos retroactivos y se ven ahora abocados a situaciones de impago ante el

incumplimiento por la Administración de sus compromisos de pago en los plazos acordados.

Se trata de una deuda no cuantificada actualmente, aunque perfectamente calculable toda vez que las últimas reformas del sistema han fijado como fecha de caducidad para el reconocimiento del derecho a la retroactividad la de julio de 2012.

De otro lado, existe también una deuda pública que está incidiendo de forma muy negativa en el sistema de dependencia, cual es la derivada de los sucesivos impagos por parte de la Administración de las cantidades adeudadas a entidades y asociaciones que gestionan algunos de los recursos del sistema de dependencia.

Estos impagos están provocando graves perjuicios a dichas asociaciones y creando situaciones que podrían llegar a provocar la desaparición de los propios recursos. Así, los reiterados retrasos de la administración en el abono de ayudas previamente comprometidas con estas asociaciones obliga a las mismas a tener que recurrir al endeudamiento para poder afrontar los necesarios pagos ya sean de nóminas, seguros sociales o proveedores, deteriorándose así su situación económica hasta extremos tales que en algunos casos no han tenido mas remedio que proceder al despido del personal y al cierre de los recursos.

Esta Institución considera que debería aprobarse un plan especial de financiación que permitiese a la Administración autonómica afrontar el pago de las deudas acumuladas en el sistema de dependencia, tanto las derivadas del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley de Dependencia, como las relacionadas con la financiación de asociaciones prestadoras de algunos de los servicios que conforman la cartera de recursos del sistema de dependencia.

Estamos plenamente convencidos de que si realmente queremos garantizar la sostenibilidad futura del Sistema de la Dependencia, debemos apostar por su mantenimiento y su fortalecimiento, en ningún caso debemos permitir su paralización o su progresivo desmantelamiento.

Por ello, con las propuestas que ahora presentamos en forma de Sugerencias, pretendemos defender el sentido original de este Sistema, junto con sus objetivos y principios, y lo hacemos porque creemos que las necesidades a las que pretendía dar respuesta la Ley 39/2006 siguen estando perfectamente presentes en la sociedad actual y, lo que es más importante, estamos convencidos de que seguirán estando presentes, incluso en mayor medida que ahora, en cualquier futuro que podamos imaginar”.

La respuesta al citado documento y a las propuestas formuladas en el mismo se ha recibido recientemente y, en un primer y apresurado análisis de la misma, nos complace decir que se anuncian novedades ciertamente esperanzadoras ya que se indica que “la previsión de presupuestos para el año 2014, nos va a permitir la sostenibilidad del SAAD y dotará de una mayor agilidad a la entrada de nuevas personas en el Sistema. En este

sentido, se ha retomado la tramitación de los expedientes ya iniciados y se tramitarán nuevos expedientes”.

Esta respuesta parece dar confirmación a algo que ya veníamos observando en el último trimestre del año 2013, en el cual hemos comenzado a atisbar indicios de que la paralización del Sistema parece tocar a su fin. Unos indicios que esperamos se confirmen en toda su plenitud durante 2014 para bien de las muchas personas que han visto, con enorme sufrimiento, como sus derechos como dependientes y sus esperanzas de beneficiarse de las prestaciones del Sistema quedaban soslayadas por la inoperancia del mismo.

A este respecto, debemos mencionar aquí las protestas generadas entre las personas dependientes por el impago por la Administración de los pagos fraccionados correspondientes a los denominados “atrasos de la dependencia”.

Si bien no se detectaron incidencias en el abono del vencimiento de marzo de 2011, sin embargo, en el mes de marzo de 2012, se produjo el primer indicio importante del estancamiento que durante 2013 ha sufrido la dependencia en Andalucía, al producirse el impago del pago fraccionado de dicha anualidad.

A las primeras quejas por el impago del pago fraccionado de 2012 (entre otras muchas, **queja 13/376, queja 13/420, queja 13/576, queja 13/750, queja 13/769, queja 13/799, queja 13/937, queja 13/961, queja 13/1228 y, queja 13/531**), se sumaron las de quienes reclamaban también por el impago del vencimiento de marzo de 2013 (por mencionar una pequeña parte de las recibidas, **queja 13/1579, queja 13/1585, queja 13/1868, queja 13/2053, queja 13/2135, queja 13/2641, queja 13/2654, queja 13/2682, queja 13/2759 y, queja 13/2815**).

Un número muy elevado de quejas que llevaron a esta Defensoría a incoar de oficio la **queja 13/2501**, en la que se sugirió a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, en relación con las deudas acumuladas por el sistema de dependencia, que arbitrara un mecanismo de pago para hacer frente a las mismas.

El documento elaborado, de 15 de Abril de 2013, partía de la constatación de que el Sistema Andaluz de la Dependencia arrastraba una importante deuda derivada fundamentalmente de los retrasos acumulados en el abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley, cuyo montante va incrementándose conforme se incorporan nuevos incumplimientos de los plazos anuales de pago previstos inicialmente. Y así se decía en el mismo que:

“Esta deuda viene generando un elevado grado de indignación entre las personas beneficiarias y sus familiares, al defraudar expectativas de derecho ya adquiridas y frustrar previsiones y proyectos que en muchos casos ya estaban comprometidos. Tal es el caso de aquellas personas dependientes que han asumido gastos relacionados con su propia asistencia en la convicción de que podrían sufragar los mismos con las cantidades que debían percibir en concepto de pagos retroactivos y se ven ahora abocados a situaciones de impago ante el incumplimiento por la Administración de sus compromisos de pago en los plazos acordados.

Se trata de una deuda no cuantificada actualmente, aunque perfectamente calculable toda vez que las últimas reformas del sistema han fijado como fecha de caducidad para el reconocimiento del derecho a la retroactividad la de julio de 2012”.

Tras lo cual, la **Sugerencia** contenida en el documento añadía:

“Esta Institución considera que debería aprobarse un plan especial de financiación que permitiese a la Administración autonómica afrontar el pago de las deudas acumuladas en el sistema de dependencia, tanto las derivadas del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley de Dependencia, como las relacionadas con la financiación de asociaciones prestadoras de algunos de los servicios que conforman la cartera de recursos del sistema de dependencia”.

Durante los meses posteriores, esta Defensoría no obtuvo una respuesta formal y escrita a la Sugerencia mencionada. Sin embargo, en el mes de septiembre de 2013 pudimos comprobar que, en consonancia con la propuesta que le habíamos efectuado, la Administración Autonómica competente había solicitado al Gobierno Central la inclusión de los pagos fraccionados vencidos pendientes, correspondientes a la anualidad de 2012, en el denominado Plan de Pago a Proveedores.

Aún cuando este mecanismo de financiación resultó inicialmente dudoso y se puso en marcha por nuestra Comunidad tras una serie de actuaciones precipitadas y a contrarreloj (firma de un documento de reconocimiento de persistencia de la deuda por los beneficiarios), finalmente el Gobierno central admitió la viabilidad de la petición Autonómica, anunciándose que en la segunda quincena del mes de noviembre de 2103 comenzarían los abonos consiguientes.

A la vista de esta nueva circunstancia y con el fin de confirmar la veracidad de estas informaciones, esta Defensoría acometió la laboriosa tarea de remitir un escrito informativo a todos y cada uno de los interesados que habían presentado queja ante esta Institución, preguntándoles si le había sido abonado o no el vencimiento correspondiente a marzo de 2012.

Igualmente, como fruto de los contactos mantenidos con la Administración por el titular de esta Defensoría, en noviembre de 2013 se produjo una reunión en la sede de la Institución, con el Director de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que confirmó la voluntad de proceder a la liquidación de la deuda pendiente en concepto de pagos fraccionados.

Las respuestas que nos fueron remitiendo los promotores de las quejas, desvelaron lo siguiente:

a.- Por una parte, que, en la mayor parte de los casos, el vencimiento de 2012 había sido pagado por la Administración.

b.- Un minoritario conjunto de beneficiarios, sin embargo, nos trasladó su malestar por haber sido excluidos de este pago general y masivo, bien desconociendo la causa, bien aludiendo a razones justificativas diversas que no admitían.

c.- Finalmente, todos los afectados, hubieran o no cobrado la suma de 2012, además de agradecer sinceramente las gestiones efectuadas por esta Defensoría, nos preguntaban sobre la suerte que correría el percibo del vencimiento ya devengado del pago fraccionado de 2013 y nos pedían que no diésemos por cerradas sus quejas a estos efectos.

A la vista del antedicho resultado, iniciamos de oficio la **queja 13/6403**, dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, a través de la cual pusimos en su conocimiento que desde esta Institución habíamos dado traslado de la materialización de los pagos a los destinatarios finales que comparecieron en queja, con la finalidad de conocer si su pretensión había sido satisfecha, obteniendo una respuesta negativa en un grupo de casos.

Conscientes de que el elevado número de personas implicadas en el proceso de pago, habría provocado algunas incidencias que no sería difícil solventar una vez detectadas, remitimos a la Agencia Andaluza de Servicios Sociales y Dependencia, los listados de aquellas personas dependientes que, por una u otra motivación, no habían sido incluidas en el plan de pago a proveedores, extraído tanto de la relación aportada por la Plataforma de afectados por el impago de atrasos de la Ley de Dependencia, como de nuestras quejas. Con el compromiso de la Administración de subsanar los errores sin dilación.

Esta Defensoría, por tanto, valora muy positivamente la iniciativa de la Administración autonómica, dirigida a liquidar la deuda de la anualidad vencida en 2012, no solo porque satisface los intereses frustrados de un gran número de dependientes afectados por el impago (al menos 20.000), sino porque, desde nuestra perspectiva, esta respuesta administrativa pone los cimientos para el resurgimiento paulatino del Sistema.

Como corolario a todo este trabajo de fondo, al tiempo de elaboración de este Informe Anual, hemos recibido el informe de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en respuesta al documento de la **queja 13/2501**, en el que, por lo que a la cuestión que tratamos se refiere, se afirma:

“A pesar de la insuficiente disponibilidad presupuestaria y de las dificultades de tesorería con que nos encontramos y que han posibilitado un retraso considerable respecto a las deudas pendientes, se ha optado, con el fin de paliar dicha situación, por acudir a otros mecanismos de pagos como son los anticipos de tesorería recibidos a través del Fondo de Liquidez Autonómico y del Plan de Pago a Proveedores. Ello nos ha permitido liquidar las cuantías pendientes de pago correspondientes a los efectos retroactivos de la PECEF del año 2012...”

Más esperanzador ha sido el compromiso asumido por la Administración Autonómica para saldar igualmente la deuda de las cuantías devengadas en la anualidad de 2013, que comenzó avanzando en el informe antedicho, al expresar que se estudiaría *“la posibilidad de acogerse a cualquier medida alternativa que permita proceder también al pago de las correspondientes al año 2013”*, y ha corroborado en informes emitidos con posterioridad en la **queja 13/6439**, **queja 13/4610**, **queja 13/4744** y **queja 13/5555**, en los que, concretando temporalmente la previsión, expresamente se dice lo siguiente:

“En relación a los efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, correspondientes a la anualidad 2013, confiamos en que durante el primer semestre de 2014 queden liquidadas todas las cuantías pendientes”.

El cumplimiento de este compromiso, en conclusión, es el reto a que se enfrenta la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en el año 2014 y el seguimiento de la evolución de esta previsión administrativa, la labor y el reto que acometerá esta Defensoría.

I.4. Conclusiones, propuestas y compromisos.

I.4.a. Introducción

Señalábamos al inicio de este Capítulo, que 2013 había sido un año nefasto. Pues bien, una vez realizado el repaso a las principales consecuencias de la crisis en los diferentes ámbitos materiales, no podemos sino ratificarnos en esa conclusión. Ciertamente 2013 ha sido nefasto desde cualquier punto de vista y atendiendo a cualquier parámetro, indicador o magnitud.

A pesar de ello, también indicábamos en la introducción de este Capítulo que el año terminaba con esperanza, en la medida en que comenzaban a llegar señales que indicaban un cambio de ciclo económico y lo que podría ser el principio del fin de la recesión económica.

Lamentablemente estos indicios de cambio y mejora no han tenido reflejo en los indicadores que miden la realidad de la mayoría de las personas y las familias. No pretendemos negar que las magnitudes macroeconómicas o los balances de las grandes empresas estén mejorando y atisben un futuro prometedor, pero, a la luz de lo que acabamos de exponer en los apartados precedentes, es obvio que esa prometedora realidad aun no se ha dejado ver por los ámbitos que definen y marcan la realidad de las personas: el empleo, la vivienda, la salud, la educación....

Aun así, saludamos con satisfacción ese atisbo de luz al final del túnel, tanto tiempo esperado, y esperamos con ansiedad ver cómo se materializan las ganancias de las grandes empresas y las subidas de la bolsa en creación de empleo y en una mejora de las condiciones de vida de las personas.

Durante los 6 años que viene durando la crisis hemos puesto el acento en buscar medidas y soluciones para paliar las peores consecuencias de la misma y tratar de revertir un proceso de deterioro que parecía imparable. El debate en estos años ha estado centrado en determinar si los ajustes y la contención presupuestaria eran la solución idónea para la crisis o, por el contrario, si deberían ser la inversión y el endeudamiento públicos los que sostuvieran la economía hasta su recuperación.

Asimismo, hemos asistido durante estos años a un debate apasionado sobre cuáles han sido las causas principales de la crisis y quiénes han sido los responsables de la

misma. Se ha discutido mucho sobre si el modelo económico vigente ha fracasado o si, por el contrario, quienes han fracasado han sido quienes no han sabido entenderlo o aplicarlo.

Y estos debates que se han producido a nivel mundial, han tenido un reflejo inevitable en nuestro País y en nuestra Comunidad Autónoma y han centrado la confrontación política, propiciando a veces interesantes debates de ideas y proyectos, y en la mayoría de las ocasiones meros cruces de reproches e imputación de responsabilidades.

Puesto que parece cierto que estamos en un momento de transición o en un punto de inflexión en relación a la crisis económica, creemos que sería el momento oportuno para superar estos debates del pasado y abordar con seriedad y rigor el imprescindible debate sobre cual es el modelo social y económico que queremos construir.

No se trata sólo de corregir el actual modelo económico para evitar que vuelva a repetirse una crisis económica como la que estamos pasando. Se trata de aprovechar la actual coyuntura para replantearnos nuestro modelo de vida y nuestro concepto de sociedad y decidir, con la vista puesta en el futuro y en las nuevas generaciones, hacia dónde queremos ir y cómo queremos llegar.

Y para ello, es necesario levantar la vista de nuestra realidad mas cotidiana y mirar hacia el futuro, tratando de adivinar hacia dónde camina un mundo cada vez mas complejo, globalizado e interdependiente, cuáles serán las tendencias económicas o sociales que marcarán el futuro, qué condiciones deberán reunir una economía y una sociedad para enfrentar con éxito los retos que se avecinan y qué metas debemos ponernos como objetivo, partiendo de nuestra realidad y valorando nuestras posibilidades.

Es, también necesario tener la humildad y la inteligencia de saber mirar a un lado y a otro, para aprender de quienes ya han emprendido con éxito el camino y pueden ofrecernos modelos a seguir. Y ser capaces de hacerlo desprendiéndonos de prejuicios culturales que nos impiden valorar los méritos y logros de pueblos y sociedades que hasta no hace mucho considerábamos inferiores o subdesarrolladas, pero que ahora marcan con claridad la senda del futuro.

La crisis económica ha puesto en cuestión la pervivencia y el alcance de muchos derechos sociales cuya intangibilidad creíamos consagrada por el estado social proclamado en la Constitución y refrendado en los Estatutos de Autonomía. Incluso la propia vigencia del estado del bienestar ha sido puesta en tela de juicio por quienes consideran inasumible su coste económico e incompatible con las ratios de competitividad que exige la economía globalizada.

Ahora que parece asomar el espíritu de la recuperación económica es el momento de plantearnos si estamos dispuestos a aprovechar los tiempos de bonanza que puedan venir para recuperar en su integridad el modelo de estado del bienestar basado en un sistema garantista de derechos sociales, aun a costa de sacrificar para ello la consecución de las ratios de productividad que parece exigir una economía globalizada o, por el contrario, estimamos oportuno cambiar el modelo de referencia por otro que ponga el acento en la competitividad y el crecimiento económico.

Son muchas las voces que proclaman la irreversibilidad de los cambios económicos y sociales producidos durante esta crisis económica. Muchos los que consideran que los esquemas de tiempos pasados no volverán, que los recortes al estado

del bienestar o a los derechos sociales no tienen vuelta atrás. Y todo ello porque las reglas del juego económico en la sociedad global han cambiado y los países desarrollados deben ahora competir con las denominadas economías emergentes por los mercados y por los recursos naturales.

La globalización conlleva la imposibilidad de mantener, a medio o largo plazo, un estado del bienestar que sólo abarque a una parte del mundo mientras el resto de países vive sumida en la pobreza y el subdesarrollo. En la nueva sociedad global, o el estado del bienestar ampara a todos los seres humanos o no podrá existir un estado del bienestar.

Puesto que en nuestra sociedad parece existir consenso sobre el deseo de mantener y recuperar en la medida de lo posible el estado del bienestar y los derechos sociales inherentes al mismo, entonces deberemos preguntarnos como vamos a conseguirlo en un escenario económico en el que no es previsible que los países desarrollados tengan tasas continuadas de crecimiento como las que permitieron financiar el estado social durante el pasado siglo.

Quizás sea el momento de fijarnos como meta un nuevo estado del bienestar cuya pervivencia no dependa de un crecimiento económico continuo, sino de la consecución de un equilibrio entre el progreso económico y el bienestar social basado en la sostenibilidad.

Pero mientras se desarrollan estos debates de futuro el presente nos obliga a volver la vista hacia los problemas cotidianos de una sociedad que sigue marcada por los estragos de la crisis y demanda de soluciones inmediatas para problemas que no tienen espera.

1.4.b. Propuestas

En este sentido y aprovechando el espacio de este Capítulo dedicado a la crisis económica queremos plantear unas propuestas que a nuestro juicio deberían acometerse cuanto antes para dar respuesta a las demandas de las personas y los colectivos mas afectados por la crisis.

No se trata de propuestas novedosas, ni originales, de hecho todas ellas vienen siendo planteadas y defendidas por esta Institución desde hace bastante tiempo. En su mayoría son propuestas que están en el centro del debate político e incluso forman parte de programas políticos en ejecución. No pretendemos inventar, ni innovar, únicamente pretendemos dejar patente nuestra convicción de que se trata de propuestas necesarias y urgentes.

1.4.b.A. Ley de segunda oportunidad.

Recogemos aquí una propuesta que ya fue incluida en el Informe Anual de 2012 y ha sido objeto de debate en sede parlamentaria en el Congreso de los Diputados sin que haya prosperado de momento. Y la recogemos nuevamente por cuanto estamos

plenamente convencidos de la necesidad de que esta iniciativa se lleve a cabo como condición indispensable para mejorar la situación de las personas y las familias en situación de sobreendeudamiento.

Bajo esta denominación no pretendemos sino hacer referencia a las diferentes propuestas cuya finalidad es solucionar el problema del sobreendeudamiento familiar, derivado de la incapacidad de muchas familias de buena fe para hacer frente a las deudas que contrajeron en época de bonanza económica, como consecuencia de la drástica reducción de ingresos provocada por la crisis económica.

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

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

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

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

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

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

Es cierto que se han producido importantes avances en temas como el de los desahucios hipotecarios donde por fin empiezan a calar y abrirse paso las peticiones de modificación de la legislación hipotecaria y las propuestas de dación en pago o moratoria

hipotecaria. No obstante, la centralidad que han tenido los temas hipotecarios en el debate social y político ha oscurecido o marginado en cierta medida el problema de las personas y las familias ahogadas por otro tipo de deudas.

Es importante recordar que hay muchas personas que enfrentan deudas cuyo origen no es un crédito hipotecario y que sin embargo pueden verse expuestos a la pérdida de todos sus bienes, incluida la vivienda familiar. Tal es el caso, por ejemplo, de personas que han trabajado como autónomos o han sido propietarias de pequeños negocios y que por mor de la crisis se ven convertidas en deudoras a la seguridad social o el caso de personas privadas de sus ingresos por la crisis que se ven incapaces de afrontar sus deudas tributarias.

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

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

I.4.b.B. Renta mínima de inserción.

No creemos que sea este el momento ni el lugar para acometer un debate en profundidad sobre cual debe prevalecer de entre los modelos teóricos que propugnan la renta básica universal, la renta mínima o la renta mínima de inserción. Eso exigiría un espacio del que no disponemos y una profundidad en el análisis que no estamos en condiciones de efectuar.

Debemos partir de una realidad que nos marca las fronteras de lo posible y apostar por fórmulas que sean viables a corto plazo. Por tal motivo, debemos desechar las propuestas de implantar una renta básica universal y apoyar la implantación de una renta mínima sin que ello suponga desestimar como objetivo a medio plazo la consecución de una renta mínima de inserción.

La crisis económica nos ha dejado muchas lecciones y, entre ellas, una fundamental, es la conciencia de que es necesario garantizar unos niveles mínimos de subsistencia a todas aquellas personas en exclusión o en riesgo de exclusión.

No podemos seguir asistiendo impasibles a una realidad marcada por la existencia de muchas personas que no cuentan ni siquiera con los medios indispensables para garantizar su sustento diario, un techo en el que cobijarse, una ropa digna y el pago de servicios esenciales como la luz o el agua.

El incremento de los niveles de pobreza en nuestro país como consecuencia de la crisis económica, no sólo ha empeorado la situación de los colectivos que ya estaban

situados en la exclusión social, sino que además ha colocado en una situación de riesgo de exclusión a innumerables personas que antes integraban las ratios de la normalidad social y económica.

La conciencia acerca del coste que supone revertir situaciones de exclusión y volver a integrar socialmente a personas y familias que han perdido los asideros de una vida normalizada, debe hacernos reflexionar acerca de la oportunidad, la necesidad y la urgencia de establecer mecanismos que impidan a estas personas caer en la exclusión, garantizándoles los mínimos que permitan su subsistencia y unas condiciones mínimas de vida.

Es cierto que la aspiración de ofrecer a las personas en situación o riesgo de exclusión una renta mínima que le garantice los ingresos necesarios para la satisfacción de unos mínimos vitales, no es nueva en nuestro País ni en nuestra Comunidad Autónoma. De hecho son muchas las Comunidades Autónomas que cuentan actualmente con algún tipo de renta mínima, esté o no la misma supeditada al cumplimiento de determinadas condiciones e itinerarios de inserción.

En Andalucía contamos con el denominado Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, regulado por el Decreto 2/1999, de 12 de enero, que incluye la denominada Renta Mínima de Inserción de Solidaridad, popularmente conocida como *salario social*, y que constituye la piedra angular del sistema diseñado por el Decreto.

El Programa de Solidaridad de los Andaluces surgió como un acuerdo fruto del Diálogo Social entre la Junta de Andalucía y los agentes sociales, y su objetivo proclamado era poner los medios necesarios para la erradicación de la marginación y la desigualdad. Por ello, cuando se elaboró el Decreto y se decidió incluir el programa de renta mínima, se hizo partiendo de algunas experiencias previas a nivel autonómico, que llegaron a definirse como «Rentas Mínimas de Inserción», y que se concebían como complemento y desarrollo de las políticas de protección social, entendidas éstas tanto en sus niveles contributivos como asistenciales.

El preámbulo del Decreto 2/1999, venía a poner de manifiesto el deseo de que la renta mínima de inserción que contemplaba se convirtiese en un paso previo al posterior reconocimiento de la Renta Básica como un derecho subjetivo. La renta mínima debía propiciar niveles de protección asistencial de carácter universal y equilibrador de los desajustes sociales en aquellas poblaciones donde la marginación y la desigualdad se hacen más patentes.

Resultaba obvio que los objetivos que fijaba la norma debían conseguirse de forma paulatina y en el marco de una actuación integral donde participasen, no solo la Junta de Andalucía, sino también otras Administraciones Públicas. Por este motivo la norma, además de recursos asistenciales como la renta mínima, pretendía arbitrar otro tipo de acciones en materia de empleo, educación o vivienda que funcionasen como medidas insertivas para desarrollar y capacitar a las unidades familiares beneficiarias.

Sin embargo, la realidad de estos años y, especialmente, la crudeza de la crisis, ha venido a cercenar estas ambiciones y en estos momentos, la norma subsiste a duras

penas asentada sobre sus premisas más asistenciales, huérfana de sus aspectos más integradores y lastrada por sus deficiencias financieras y sus retrasos burocráticos.

Las limitaciones presupuestarias han llevado el programa a una situación de mínimos en la que únicamente sobrevive, y a duras penas, una medida asistencial como es el salario social, limitada en el tiempo y en la cuantía hasta extremos que la hacen incompatible con la consecución de los objetivos fijados.

Y es que no parece razonable pretender objetivos de inserción mediante el otorgamiento de una exigua cantidad a una unidad familiar durante un tiempo máximo de seis meses al año. Menos aun cuando los requisitos exigidos para obtener el derecho situarían a estas familias en una situación de penuria económica tal que sería incompatible con la supervivencia durante los seis meses del año en que no tienen derecho a la prestación.

Si a ello le unimos la tardanza en la concesión y abono de la prestación desde su solicitud –entre 6 meses y un año- y la exclusión de muchas unidades familiares por no cumplir unos requisitos que muchas veces son incompatibles con las realidades económicas y sociales generadas por la crisis, el panorama resultante debe calificarse de cómo desolador y muy alejado de las expectativas y los objetivos fijados inicialmente.

Es necesario, por tanto, dar un nuevo impulso al programa y abordar nuevos retos que, siendo compatibles con la realidad económica, ofrezcan expectativas reales de solución a los problemas de una sociedad que no puede seguir aumentando sus niveles de pobreza, marginación y exclusión.

Por ello, abogamos por la instauración, mediante una Ley del Parlamento, de un programa que garantice a todas las personas en situación o riesgo de exclusión una renta mínima que le permita satisfacer sus necesidades más imperiosas y le garantice unos niveles de vida dignos.

Somos conscientes de que la realidad económica del momento no permite establecer condicionamientos a las prestaciones basadas en el cumplimiento de unos itinerarios de inserción que, al estar basados en el empleo, son actualmente imposibles de cumplir. No obstante, no abandonamos el empeño de conseguir en el futuro una norma que supere los aspectos meramente asistenciales para situarse en el marco de políticas integrales de inserción, basadas en el empleo, la vivienda, la salud y la educación.

Apostamos por un futuro en el que sea posible una renta mínima de inserción, capaz de combinar la condicionalidad de las prestaciones con la flexibilidad en el reconocimiento de aquellas situaciones en las que, por la permanencia o la profundidad de la exclusión, no resulte posible exigir el cumplimiento de determinados requisitos.

Y para que ello sea posible, estimamos necesario y conveniente que la renta mínima se inserte dentro de una norma más amplia y ambiciosa como sería una Ley de Inclusión Social, complementada con una nueva Ley de Servicios Sociales que supere las carencias y deficiencias de la actualmente existente. Retomamos de esta forma el reclamo de unas normas cuya elaboración y aprobación lleva esta Institución requiriendo desde hace muchos años.

I.4.b.C. Garantía de suministros esenciales a familias vulnerables.

La crisis económica no solo ha incrementado el número de personas en situación de exclusión social, sino que también ha dejado a muchas familias en situación de riesgo al no disponer de ingresos suficientes para atender con suficiencia el pago de suministros básicos como son el agua, la luz o el gas.

Señalábamos al inicio de este Capítulo que según los datos que ofrece la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A) en su informe de situación 2013, un 12% de las familias tienen serios problemas para costear los gastos de recursos básicos como la alimentación, la ropa, el agua o la luz.

La principal consecuencia de esta realidad es que se han incrementado considerablemente los casos de cortes de suministros básicos por incapacidad de pago de la factura por parte de familias en situación de vulnerabilidad económica.

Una situación que no solo es consecuencia de la disminución de ingresos en las familias provocada por la crisis económica, sino también el resultado de los continuos incrementos experimentados por las tarifas que gravan estos suministros básicos, especialmente significativos en el caso de la electricidad, pero no menos importante en relación al agua, cuyas tarifas han aumentado en consonancia con el incremento de la presión fiscal municipal.

Cuando la interrupción del suministro afecta a una unidad familiar en situación de vulnerabilidad económica puede comportar una degradación de la situación de los afectados, incrementando su grado de vulnerabilidad y el riesgo de caer en exclusión.

Esta nueva realidad social formada por las familias que no pueden hacer frente al pago de suministros básicos ha motivado la acuñación del concepto de *pobreza energética*. Una etiqueta que cada vez agrupa a más familias en nuestra Comunidad y cuyas consecuencias en términos sociales y económicos demandan de la adopción urgente de medidas de respuesta.

Es importante recordar a estos efectos que la Directiva 2009/72/CE de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la cual se deroga la Directiva 2003/54/CE, en relación con el suministro eléctrico contiene el mandato a los estados miembros de adoptar las medidas adecuadas para garantizar el suministro eléctrico a los consumidores vulnerables.

De hecho, el Real Decreto-ley 13/2012, de 13 de marzo, que transpuso varias directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas, modificó el artículo 44 de la Ley estatal 54/1997, del Sector Eléctrico, e introdujo la regulación del consumidor vulnerable, aunque remitiendo a un posterior desarrollo reglamentario la determinación de las condiciones sociales, de consumo y poder adquisitivo para acceder a tal condición.

Una consecuencia de estas normas ha sido la creación del denominado “bono social” que permite fijar una tarifa eléctrica especialmente reducida para determinados consumidores considerados vulnerables.

Pese a todo, la realidad nos demuestra la insuficiencia de este tipo de medidas, ya que el número de familias vulnerables afectadas por cortes de suministros básicos no deja de crecer y entre ellas aumenta el porcentaje de las familias que ya se han visto afectadas en varias ocasiones por estos cortes.

Los servicios sociales y las asociaciones del tercer sector de acción social se han constituido en la última ratio de muchas familias para evitar estos cortes, pero los síntomas de agotamiento de estos recursos son cada vez más evidentes ante el continuo incremento de la demanda y los recortes en sus presupuestos.

La gravedad y trascendencia social de esta realidad ha llevado a algunas administraciones a adoptar medidas que tratan de paliar en algo el problema creado, ya sea estableciendo fondos especiales de solidaridad o ayuda para las familias en esta situación o introduciendo cambios en las regulaciones de las empresas públicas que gestionan el suministro para establecer tarifas sociales o impedir o aplazar el corte del suministro a familias vulnerables.

Estas iniciativas, aun siendo loables, solo sirven para poner de manifiesto la urgencia de una regulación común de este tipo de situaciones que evite la aparición de desigualdades y discriminaciones entre las familias vulnerables en función de su lugar de residencia.

Es, por tanto, necesario que se apruebe en Andalucía una norma que atienda las situaciones de pobreza energética de las familias vulnerables y ofrezca soluciones efectivas que impidan el corte de suministros básicos por imposibilidad de pago de los mismos.

Dicha norma no solo daría respuesta al mandato contenido en la Directiva 2009/72/CE de 13 de julio de 2009, sino que situaría a nuestra Comunidad en la misma senda de otros países de nuestro entorno que ya disponen de normas para este tipo de situaciones, como es el caso de Reino Unido y Francia, y en la misma línea de otras Comunidades Autónomas, como es el caso de Cataluña, que han regulado medidas específicas para las situaciones de pobreza energética mediante una norma propia. Es el caso del Decreto Ley 6/2013, de 23 de *diciembre*, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña.

La fórmula elegida para atender este tipo de situaciones debe ser el resultado de un análisis serio y riguroso de los modelos seguidos en otros países y comunidades, destinado a conocer sus virtualidades y carencias y su aptitud para ser trasladados a la realidad andaluza.

Sea cual fuera el modelo finalmente elegido, consideramos que el mismo debe partir de una definición del concepto de familia vulnerable que sirva para marcar el ámbito de aplicación de la norma y los posibles beneficiarios de la misma. Pudiendo servir a estos efectos como referente el concepto utilizado para determinar los beneficiarios del denominado "salario social", con algunas correcciones en sus requisitos para evitar la exclusión de familias en situación real de vulnerabilidad.

Asimismo, consideramos que en el sistema que se establezca deben desempeñar un papel primordial los servicios sociales, especialmente para la determinación de cuáles sean las familias vulnerables.

No obstante, no consideramos que el coste de estas medidas deba recaer directamente sobre los presupuestos de unos servicios sociales que hace tiempo que presentan graves carencias de financiación para atender sus funciones.

De igual modo estimamos necesaria la participación de las empresas suministradoras, a cuya responsabilidad social corporativa habría que apelar para conseguir que se involucren en la ejecución de las medidas, aceptando normas y procedimientos más garantistas para los casos de corte de suministro, que, entre otras cosas, aseguren a las familias un plazo suficiente para activar las medidas de ayuda antes de que se produzca el corte.

En este sentido, entendemos que debe ponerse coto a la actual práctica de algunas empresas suministradoras de no realizar preaviso alguno antes de un corte de suministro cuando el mismo afecta a un consumidor que ya ha sufrido antes un corte por impago y ha incumplido uno de los plazos acordados para el pago de la deuda precedente. Debe tomarse en consideración que el impago de uno de los plazos fraccionados es una situación bastante probable en el caso de familias vulnerables, por las difíciles circunstancias que atraviesan, sin que ello implique necesariamente una falta de voluntad de cumplimiento del acuerdo de pago. Por ello, entendemos que debe respetarse siempre el plazo mínimo de preaviso establecido normativamente para los cortes de suministro.

El tipo de medidas que finalmente se acuerde adoptar para solventar estas situaciones debe tomar en consideración las diferencias existentes entre unos suministros y otros. Así, entendemos que la denominada moratoria invernal en el corte de suministros, que se aplica en algunos países como Reino Unido, puede ser una medida apropiada en relación a los suministros de electricidad o gas para calefacción, pero no tiene igual traslación para el suministro de agua, donde no existe un periodo anual de mayor necesidad del suministro, sino que el mismo resulta imprescindible para una vida normalizada en cualquier momento del año.

En este sentido, entendemos que sería muy oportuna la determinación de cuáles sean los consumos mínimos e imprescindibles de cada uno de los diferentes suministros para garantizar unos estándares básicos de calidad de vida. Estos parámetros deberían servir, no solo para garantizar un suministro vital a las familias vulnerables, sino también para la fijación de unas tarifas progresivas que incluyan bonificaciones y reducciones especiales en los tramos considerados vitales, lo que, a su vez, redundaría en un mayor fomento del ahorro y el consumo responsable.

Debemos, por último, señalar la conveniencia de que las medidas que se adopten sean flexibles y posibiliten su aplicación a situaciones particulares, como puedan ser las de aquellos consumidores que no son titulares del contrato de suministro por su condición de inquilinos.

Creemos que la adopción de estas medidas que permitan garantizar unos suministros básicos a las familias vulnerables es una medida necesaria y urgente, que debe adoptarse con la mayor celeridad.

I.4.b.D. Medidas en garantía del derecho a la vivienda.

La percepción que tenemos en esta Defensoría a la luz de las quejas tramitadas es que en el año 2013 se ha producido el agravamiento de las circunstancias económicas, sociales y personales de las familias demandantes de vivienda, así como el aumento de la demanda de familias en situación de desempleo y con mínimos recursos económicos, que por dicha razón no pueden pagar un alquiler en el mercado libre y por tanto en situación de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión. Muchos han sido desahuciados por impago de alquiler o han perdido su vivienda por ejecuciones hipotecarias o daciones en pago al no poder hacer frente a los préstamos hipotecarios, y la correlativa nula o escasa respuesta por parte de las administraciones, para poder satisfacer el derecho a la vivienda de tantas y tantas familias, al no haber recursos públicos suficientes para ello.

Ello, en un contexto en el que hemos seguido teniendo conocimiento de viviendas protegidas por la administración desocupadas o vacías, además del fenómeno añadido de las ocupaciones irregulares, tanto de viviendas de propiedad privada, como públicas, siendo más graves estas las últimas, por cuanto que no tiene justificación alguna el que viviendas propiedad de la Administración, promovidas con fondos públicos estén sin servir al fin último que justificó su construcción, cual es satisfacer la necesidad de alojamiento habitual y permanente de las unidades familiares necesitadas de acceder a este bien básico, al no poder hacerlo en el mercado libre con sus propios medios.

Teniendo en cuenta que las administraciones tienen recursos limitados, sus obligaciones principales para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada son, por un lado, proteger a las personas y familias antes de que pierdan el derecho a la vivienda y, por otro, prevenir y solucionar la carencia de viviendas destinadas a los sectores más necesitados y desprotegidos de la sociedad.

En vista de ello, siguen estando total y plenamente vigentes algunas de las propuestas que en materia de vivienda ha venido efectuando esta Defensoría a lo largo de años anteriores en su Informes Anuales al Parlamento de Andalucía, aunque debidamente actualizadas.

Así, es preciso que los poderes públicos no dejen de promover la tipología de vivienda conocidas en su día como “sociales” en alquiler, tratándose de las denominadas en el último Plan, como viviendas de promoción pública para la integración social, habida cuenta de que existe un sector de la población, a nuestro juicio cada vez más amplio, que ni siquiera con ayudas públicas puede afrontar el pago de las cuotas de alquileres de viviendas protegidas o libres de tipo medio.

Asimismo, es necesario, llevar a cabo un efectivo control de las viviendas de promoción pública y una eficiente gestión del patrimonio público residencial, mediante las inspecciones oportunas, para lo que anualmente se deberían de aprobar Planes de Inspección de las viviendas de estas características, promovidas por promotores públicos, a la vista de cuyos resultados se lleve a cabo la regularización de la adjudicación, ocupación y uso de las mismas.

Es verdad que en la actual situación, la Junta de Andalucía ha venido demostrando especial sensibilidad ante las situaciones irregulares de ocupación y uso de

estas viviendas que, no olvidemos, están destinadas a un perfil de personas y familias en situación de mayor precariedad económica y social, procediendo a la paralización de las ejecuciones de lanzamientos derivadas de procedimientos de desahucio por diversos motivos.

Asimismo, las Administraciones han sido siempre proclives a conceder los aplazamientos y fraccionamientos de deudas de alquiler, cuando no a aminorar el importe de la renta y adaptarlo a las especiales circunstancias económicas en las que se encuentran las familias afectadas, hasta tanto mejoren las circunstancias económicas.

En este sentido, si bien estas medidas son acordes para la situación de carencia de recursos en las que se encuentran muchas familias, lo cierto es que los poderes públicos deberían dejar claro, mediante los medios que estime pertinentes, como son campañas publicitarias de divulgación y concienciación, que se trata de medidas temporales transitorias requeridas por la actual coyuntura económica y a causa de circunstancias excepcionales.

Las administraciones titulares de los inmuebles deben gestionarlos de manera eficiente, exigiendo ello un esfuerzo de administración y gestión y, en algunos casos, la puesta en marcha de programas de tutela social que hagan posible la normalización de la ocupación y el uso y del cumplimiento de los contratos, evitando la situación en la que se encuentran bastantes inmuebles de viviendas propiedad de las administraciones, donde el impago reiterado de los gastos comunes y del alquiler puede motivar el que las personas que sí los afrontan se sientan desmotivadas para continuar asumiendo sus obligaciones dado el esfuerzo que para muchas de ellas, esto supone. Y es que, el estatus de ciudadanía conlleva el disfrute de derechos pero también el cumplimiento de obligaciones.

Por otra parte, es totalmente inadmisibles que viviendas protegidas calificadas en régimen de compraventa y promovidas por promotores públicos permanezcan sin ocupar debido a que no se ha podido proceder a su enajenación a causa de lo extraordinariamente difícil que se ha vuelto acceder a la financiación bancaria, entre otras razones, por el mayor empobrecimiento de las familias y los casi insalvables requisitos exigidos por las entidades de crédito en sus análisis de riesgo, y al mismo tiempo exista una ingente demanda de vivienda protegida de personas y familias que solo pueden satisfacer su derecho a la vivienda a través del régimen protegido, por lo que se hace imprescindible y urgente que tras un riguroso inventario de las mismas, se proceda, conforme a los trámites legales que sean oportunos, a su cambio de calificación, de compraventa a alquiler, para poder ofertarlas a las personas y familias demandantes de este bien básico de régimen protegido.

También en esta línea, es imprescindible que se refuercen los mecanismos de inspección sobre el uso y ocupación efectiva de las viviendas protegidas de titularidad privada y, en la actual tesitura, especialmente, las existentes en manos de las entidades financieras y en su caso, se ejerzan las competencias sancionadoras cuando las mismas no estén efectivamente ocupadas en la forma y plazos previstos en la ley.

Para ello, es necesario que las medidas previstas en la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad, que necesiten desarrollo normativo posterior, el mismo se lleve a cabo a la mayor brevedad posible, con la finalidad de la mas pronta puesta en marcha de aquellas, salvo claro está,

las partes de la misma que han sido recurridas por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional.

Abundando sobre la problemática de la existencia de viviendas vacías y el fenómeno de las ocupaciones de este tipo de inmuebles, no podemos sino efectuar una llamada a los poderes públicos a fin de recordarles la obligación que el artículo 47 de la Constitución (CE) impone a los mismos en orden a promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, por lo que consideramos que se deberían de adoptar las medidas adecuadas, ya sean legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, de fomento etc. para corregir esta disfuncionalidad. No es lógico que haya tan importante número de viviendas vacías, tanto en Andalucía, como en el resto del País, habiendo tantas personas y familias que no pueden acceder a este bien básico por sus propios medios, necesitando de la ayuda de la Administración para satisfacer el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.

Ello, sin perjuicio de que desde esta Institución no podamos amparar este tipo de ocupaciones, aunque sí comprender las situaciones de necesidad que hayan podido llevar a las familias a efectuar este tipo de acciones.

La política actual de vivienda instaurada por el Gobierno de la Nación en la normativa específica aprobada este año, se ha reconducido al régimen de alquiler, al mismo tiempo que se efectúa una apuesta por la rehabilitación, como tantas veces ha abogado esta Defensoría. No obstante, parece que las partidas presupuestarias que van a destinarse a esta finalidad, en nada tienen que ver con las destinadas en los años de bonanza a los diversos programas de viviendas protegidas.

En este sentido, consideramos que ha de probarse de forma urgente el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía y empezar a dar solución inmediata a la ingente cantidad de familias andaluzas que necesitan acceder a un techo y a una vivienda digna y adecuada y no pueden satisfacer este derecho en el mercado libre, con la puesta en marcha de las medidas de fomento del alquiler de viviendas ya previstas en el Plan Estatal.

La previsible y confirmada disminución de las partidas presupuestarias destinadas para los distintos programas de vivienda que se contemplan tanto en el Plan Nacional, como en el futuro Plan Marco Andaluz, con respecto a Planes anteriores, explican la necesidad de que las ayudas para el acceso a viviendas en alquiler, vayan destinadas necesariamente a las personas con dificultad para acceder al mercado inmobiliario libre, debiéndose valorar la situación en la que se encuentran los distintos segmentos de población con especial dificultad para acceder a un techo digno, y desde ese conocimiento de la realidad social, establecer criterios de selección de adjudicatarios y asignación de recursos públicos, aplicando, en definitiva, criterios de eficiencia en la lucha contra la exclusión y la desigualdad en la satisfacción de este derecho constitucional.

Por otro lado, las situaciones que hemos podido conocer a través de las quejas y consultas recibidas en relación con los desahucios de vivienda a raíz o a consecuencia de los procedimientos de ejecución hipotecaria, nos llevan a poner sobre la mesa varios aspectos sobre los que consideramos que se debe seguir trabajando desde las instituciones públicas competentes para evitar el drama de la pérdida de la vivienda familiar:

a.- La falta de información de las personas y familias afectadas acerca de los derechos que les amparan y de los recursos e instancias a los que pueden acudir para defender sus intereses.

b.- El control más estricto sobre la forma de aplicación del Código de Buenas Prácticas por parte de las propias entidades financieras y la adopción de medidas de carácter más coercitivo que puedan obligar a éstas a su cumplimiento.

Asimismo, estimamos necesario dar respuesta a determinadas situaciones que no están contempladas en la normativa hasta ahora aprobada con objeto de evitar la pérdida de la vivienda en supuestos que merecerían igualmente especial protección.

En efecto, si bien el año 2013 fue escenario de modificaciones normativas con objeto de ampliar la protección de las familias más vulnerables ante el riesgo de pérdida de su vivienda, lo cierto es que estas aún se muestran insuficientes.

Así, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social adopta una serie de medidas con objeto de contribuir a aliviar la situación de los deudores hipotecarios cuando se encuentran en dificultades para hacer frente a sus obligaciones (Código de Buenas Prácticas), intentando flexibilizar los requisitos fijados inicialmente a través del decreto Ley 6/2012.

Del mismo modo, se confirma la posibilidad de suspensión del lanzamiento de vivienda en los procesos de ejecución judicial o extrajudicial en determinados supuestos de especial vulnerabilidad (inicialmente recogida en Real Decreto Ley 27/2012)

Esta especial protección alcanza a determinados colectivos en los que además se dan las circunstancias económicas fijadas en la norma y relacionadas con el esfuerzo económico familiar para hacer frente a la deuda hipotecaria o con el precio de adquisición de la vivienda.

Sin embargo, el detalle exhaustivo de condiciones subjetivas y objetivas para poder beneficiarse de estas medidas no ha permitido dar respuesta a otras situaciones merecedoras de la misma protección y que, incomprensiblemente, quedan excluidas.

De forma más notoria resulta, a nuestro juicio, censurable la exclusión de familias de las que forme parte un menor de más de tres años. Para esta Institución y para muchas personas afectadas no tiene sentido que una familia con un menor de tres años pueda verse beneficiada de la paralización del lanzamiento de vivienda pero no lo será si el menor ya ha cumplido los cuatro años; ¿han cambiado acaso las motivaciones que reclamaban la protección de los menores? ¿hay alguna motivación en el ámbito de la psicología infantil que avale tal discriminación? Ciertamente no lo creemos.

Por el contrario, estimamos que las posibilidades de paralización del lanzamiento deberían extenderse a todas las familias en las que conviva un menor de edad. Lo mismo resultaría predicable a efectos de estimar la concurrencia de circunstancias familiares de especial vulnerabilidad de modo que se amplíe el perfil de familias a las que pudieran aplicarse las medidas establecidas en el Código de Buenas Prácticas (versión

modificada del Real Decreto ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos).

Finalmente, a la vista de los escasos resultados que a nuestro juicio están dando las medidas implantadas por el Gobierno de la Nación en materia de protección de los deudores hipotecarios, en función del número de ejecuciones hipotecarias por impago y de lanzamientos, consideramos que es necesario que por los poderes públicos se ponga en marcha una bolsa de ayudas económicas a propietarios y arrendatarios que, temporalmente y por causas sobrevenidas (fallecimiento, grave enfermedad, desplazamiento por razones laborales, pérdida de empleo, etc.), no puedan afrontar el pago de las cuotas del préstamo hipotecario de la vivienda principal o del alquiler, sin perjuicio de prever financiaciones flexibles para el reembolso de estas ayudas.

Para concluir este Capítulo, debemos expresar nuestra convicción en la necesidad y la importancia de implementar las cuatro medidas que en el mismo se proponen, por cuanto entendemos que las mismas servirían, no solo para dar respuesta a algunas de las necesidades sociales mas urgentes puestas de manifiesto por la crisis económica, sino también para configurar un modelo de sociedad mas justa y mas acorde con los valores y derechos que proclaman la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

TEMAS TRATADOS EN OTRAS MATERIAS

SECCIÓN PRIMERA: LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LAS PERSONAS.

Los derechos de los empleados públicos en el actual contexto de crisis económica y contención del gasto público.

Sabido es que la actual regulación del empleo público, que se inició tras una dilatada vigencia de la legislación precedente (leyes 30/1984 de reforma de la función pública, 53/1984 de incompatibilidades, 9/1987 de los órganos de representación y participación, etc.), tiene su punto de partida en el informe llevado a cabo por la denominada "Comisión para el estudio y preparación del Estatuto del Empleado Público" (Abril de 2005), cuyas propuestas fueron en buena parte acogidas con la aprobación del citado Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de marzo), que surge a la luz casi a la par que el comienzo de una grave y persistente crisis económica a partir del 2008, circunstancia que ha incidido y deteriorado, notablemente, buena parte del núcleo estatutario de los empleados públicos (retribuciones, condiciones de trabajo, derechos sindicales, etc.), y ello a golpe de la urgencia y excepcionalidad que representa el real decreto-ley, instrumento normativo que con profusión se viene utilizando en el campo del Derecho económico.

La crisis económica ha venido poniendo en evidencia los problemas que laten en esta particular parcela de la gestión pública, unos referidos a la propia estructuración de la Administración pública, que son tratadas en el informe de la denominada Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (Informe CORA, 2013), en el que se plantean más de doscientas propuestas de medidas que afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas relativas a diversos aspectos que atañen al empleo público, en la medida que dichas deficiencias pueden estar participando en la existencia del déficit público.

Así pues, a lo largo del periodo de crisis económica en que nos encontramos inmersos (2008-2013, y en lo que se refiere a la parcela pública circunscrita al periodo 2010-2013) gran parte de las medidas de consolidación adoptadas por el Gobierno se han centrado en reducir las estructuras administrativas y en racionalizar los gastos de personal y los gastos corrientes de las Administraciones Públicas, ello con el pretendido objetivo de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en materia de gasto público y déficit, así como para mejorar la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra economía.

En este breve periodo de tiempo se han producido una serie de iniciativas legislativas, con un marcado carácter de excepcionalidad y urgencia y extramuros del debate parlamentario (reales decretos-leyes), que han tendido fundamentalmente a reducir el peso de la masa salarial en el conjunto del gasto público. La crisis económica, que inicialmente se tradujo en un fuerte ajuste de las plantillas de los trabajadores del sector privado, tuvo posteriormente su traslación al sector público, pues pese al inicio de la crisis económica en 2008, el número de empleados públicos había crecido hasta el tercer trimestre de 2011, para a continuación mutar en una fuerte caída del empleo del sector público (que el Informe CORA evalúa en 374.000 puestos).

En este contexto temporal 2010-2013, entre las medidas para reducir el gasto en el sector público, cabe destacar, en primer lugar, el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo (y correlativo traslado al ámbito de Andalucía por Decreto-Ley 2/2010, de 28 de mayo), por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público,

norma en la que se recoge un conjunto de disposiciones para reducir, con criterios de progresividad, la masa salarial del sector público (en un 5 por ciento), todo ello para dar cumplimiento al programa de Estabilidad y Crecimiento 2009-2013, aprobado por el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010.

Por otro lado, dicho Real Decreto-ley acuerda la suspensión de los incrementos retributivos adoptados anteriormente en el Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012 (de 25 de septiembre de 2009).

Posteriormente, en la nueva legislatura, por el nuevo Gobierno, mediante el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre (y su posterior versión en Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012), se adopta, con carácter coyuntural, la congelación de las retribuciones para el 2012 (también congeladas en el 2011 tras la reducción del 2010) y la práctica paralización de las ofertas de empleo público añadidas a las restricciones complementarias a la contratación de personal temporal y amortización de vacantes, así como una reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos, estableciendo una jornada ordinaria no inferior a las 37 horas y 30 minutos en promedio semanal. La adaptación de este mandato estatal se aborda en Andalucía mediante el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, modificado por Decreto-ley 3/2012, de 24 de julio.

Junto a estas medidas, el Gobierno ha aprobado otras de carácter estructural contenidas fundamentalmente en los Reales Decretos-Ley 3/2012 y 20/2012, resultando todo ello un amplio espectro de modificaciones en el vínculo estatutario del empleado público que podemos sistematizar de la forma siguiente:

- La congelación de las Ofertas de Empleo Público para 2012, 2013 y 2014, estableciendo una tasa de reposición de efectivos cero con carácter general y del 10% limitada a determinados ámbitos, como la prevención del fraude y determinados servicios.
- Habilitación legal del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el ámbito de la Administración Pública, para el personal no funcionario.
- Reducción de días de asuntos particulares y supresión de días adicionales a los días de libre disposición.
- Modificación de las condiciones de acceso y permanencia en situación de incapacidad temporal.
- Modificación de la edad para poder acceder a la jubilación ordinaria (elevándola de los 65 a los 67 años, con un período transitorio de 14 años para su aplicación progresiva).
- Extensión mínima de la jornada laboral del sector público a 37,5 horas semanales.
- Medidas de empleo público sectoriales en los ámbitos docente y sanitario.

- Plan de reducción del absentismo.
 - Modificación del régimen de incompatibilidades.
 - Modificación del régimen de permisos sindicales.

El carácter básico de estas medidas estatales ha obligado a su traslación al ámbito del empleo público autonómico mediante los correlativos decretos-leyes o leyes anuales de presupuestos, como su desarrollo y adecuación, primeramente mediante el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, de medidas para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, en el que se adoptan diversas medidas relativas a las retribuciones, jornada de trabajo, vacaciones y permisos.

Así, se reducen las retribuciones de los altos cargos y personal de alta dirección de las entidades instrumentales y consorcios, así como del personal funcionario y laboral de todo el sector público andaluz, y la armonización de las condiciones de trabajo de los empleados de las entidades instrumentales y consorcios con los de la Administración General de la Junta de Andalucía, tanto en el ámbito retributivo como respecto al régimen de las vacaciones y permisos.

Con respecto a la jornada laboral del personal del sector público andaluz, se establece una jornada ordinaria de trabajo de 37 horas y media semanales en cómputo anual, a la vez que se modifica el régimen de las vacaciones y los permisos del personal funcionario y laboral del sector público andaluz y de los consorcios.

Por último, se adoptan otras medidas relativas a la jubilación anticipada, acción social, sustituciones del profesorado, oferta de empleo público, crédito horario de los representantes sindicales y ayudas a organizaciones sindicales.

Posteriormente, por Acuerdo de 9 de julio de 2013, del Consejo de Gobierno, se aprueba el acuerdo de la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía de 3 de junio de 2013, sobre medidas en materia de jornada laboral, ausencias y permisos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las empleadas y empleados públicos, disposición en la que se abordan la no aplicación del descuento en nómina a cuatro días de ausencias a lo largo del año natural (Disposición adicional 28ª de la Ley 17/2012), permisos retribuidos y no retribuidos, reducción de jornada para atender al cuidado de hijos con cáncer u otra enfermedad grave menores de edad o mayores que convivan con sus progenitores, flexibilidad horaria y, finalmente, asuntos particulares y vacaciones.

Por otro lado, en lo referente a las medidas estatales de Racionalización y Reestructuración del Sector Público (y del Estatuto del Alto Cargo), caben resaltar las siguientes:

- A partir de 2012 y con la misma finalidad de reducción del gasto público, se adoptan una serie reestructuraciones de los departamentos ministeriales y la reordenación del resto del sector público, lo que a la postre a supuesto una reducción del número de altos cargos y órganos directivos de la Administración General del Estado.

- Incompatibilidad de pensiones indemnizatorias o compensatorias de ex-altos cargos, sólo compatible en el supuesto de que este no realice ninguna otra actividad remunerada pública o privada (Real Decreto Ley 20/2012, de 14 de julio).

- Por su parte el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero (posteriormente Ley 3/2012), de reforma del mercado laboral, limita la indemnización por finalización de contrato mercantil y de alta dirección de directivos de entidades del sector público estatal, prohibiendo su percepción a los que, siendo funcionarios o empleados públicos, pudieran retornar a la Administración (Disposición Adicional Octava).

- Por último, en este capítulo de reordenación cabe citar la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización de la Administración Local, norma en la que más allá de la redistribución competencial que establece (“competencias propias”), incluye una revisión de las entidades instrumentales que con forman el sector público local, una racionalización de los órganos de gobierno y una ordenación del sistema retributivo.

Siguiendo este capítulo de estructuración y ordenación administrativa, en lo que a Andalucía se refiere, mediante Ley 1/2011, de 17 de febrero, se acuerda la reordenación del sector público andaluz, iniciativa que tiene su fundamento en el Acuerdo sobre Sostenibilidad de las Finanzas Públicas para el periodo 2010-2013, adoptado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 22 de marzo de 2010, compromiso acometido inicialmente en Andalucía con la aprobación del Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, y mediante el Acuerdo de Consejo de Gobierno de la misma fecha, por el que se aprueba el “Plan de Reordenación del Sector Público de la Junta de Andalucía”, iniciativas que a la par que modifica la Ley de Administración de la Junta de Andalucía de 2007 (LAJA) pretende la reducción del número de entidades instrumentales (suprimiendo, por transformación, absorción o fusión 111 entidades instrumentales y modificando o transformando otras 16) y la simplificación de la estructura periférica de la Administración Instrumental.

Hecha esta apretada exposición de las normas que han afectado a la ordenación y estructuración de la Administración general del Estado y de la Administración de la Junta de Andalucía, constatamos como la crisis ha conllevado un sustancial y secuencial inventario de efectos como son los que atañen a la reducción de efectivos, mediante la práctica congelación de las ofertas de empleo público, no renovación de nombramientos y contratos de personal interino y temporal y la aplicación de expedientes de regulación de empleo (especial y puntualmente en el ámbito local), a la reordenación (supresión, fusión, etc.) de ciertos entes públicos, reducciones retributivas paralelas al incremento de su jornada de trabajo y un mayor control del absentismo, a lo que cabe añadir la supresión o reducción de determinados derechos adquiridos por vía de la negociación colectiva (complementos para los casos de incapacidad temporal, ciertas ayudas sociales y determinados permisos), así como una sustancial rebaja en las liberaciones sindicales y de las ayudas vinculadas a la acción sindical.

Sin embargo, dejando a un lado la relevancia y contundencia de la reforma acometida en el núcleo del Estatuto del Empleado Público, no resulta menor la forma en que este ajuste se ha llevado a cabo, sin un marco de negociación colectiva y aún menos una negociación efectiva ni acuerdo entre el Gobierno y las representaciones de los empleados públicos, salvo en supuestos excepcionales y puntuales, prevaleciendo el decreto-ley como instrumento de desvinculación de la Administración a los acuerdos colectivos de los funcionarios, extremo que habilita el propio Estatuto para los casos de alteración sustancial de las condiciones económicas (artículo 38.10), o bien como

decisiones unilaterales derivadas del fracaso de la negociación (artículo 38.7). En suma, en este periodo se ha ejercitado un modo de gestión pública en el que las facultades empresariales públicas han modificado sustancialmente las condiciones de trabajo en base a circunstancias económicas excepcionalmente adversas, facultades que ha ampliado el Real Decreto-ley 3/2012, de febrero, de reforma laboral, con la habilitación y extensión, hasta ahora excepcional, de los despidos colectivos en el ámbito público (laboral), novedad que está provocando una deriva e interesada funcionarización del personal laboral, especialmente en el ámbito local.

De este modo, la ancestral tendencia de negociación y acuerdo de las relaciones funcionariales, estatutarias o laborales en el empleo público, ha dado un giro radical en el periodo a que nos referimos. Los Gobiernos y la alta dirección pública vienen desarrollando de forma plena y absoluta sus potestades de organización y de dirección, que anteriormente venían condicionadas por las prácticas de la negociación colectiva y de la presión sindical o corporativa. No pocas voces señalan a las organizaciones sindicales como las grandes perdedoras, junto a los empleados públicos, frente al nuevo rol de la dirección pública, aspecto perceptible ante la pérdida de su protagonismo en la negociación colectiva.

Sin duda el nuevo escenario que ha impuesto la crisis económica y presupuestaria, que tiene su particular expresión y rigor en el principio de estabilidad presupuestaria del nuevo artículo 135 de la Constitución y en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, va a condicionar ahora y en un futuro la evolución del sistema de empleo público, de tal forma que si bien este conjunto de medidas de ajuste surgen con un carácter coyuntural, no resulta arriesgado aventurar que tienen, en su trasfondo, un fuerte componente estructural que las hará permanecer en el tiempo, lo que a la postre exigirá un nuevo marco del empleo público en el que la mejora en las condiciones de trabajo de los empleados públicos quedará vinculada a renovados parámetros, especialmente a la mejora de la productividad y de la eficiencia de las Administraciones públicas, rompiendo con ello la dinámica anterior de constante y progresiva mejora de la relación de empleo.

Distintos sectores de la acción pública y de la doctrina se postulan a favor de un sector público más reducido (adecuado a los recursos disponibles y en base a una correcta planificación de los recursos humanos), con un mayor grado de profesionalización en sus empleados (en base a los principios constitucionales de acceso y provisión y a la articulación del estamento directivo profesional) y con un régimen de empleo público más flexible que ha de alcanzar a amplios sectores de su espectro: en la ordenación de cuerpos, escalas, subescalas y especialidades, clasificación de puestos de trabajo, de los sistemas y procedimientos de acceso, del modelo de carrera administrativa (relegando la antigüedad a favor del mérito personal), favoreciendo la movilidad forzosa por razones de eficiencia y la reasignación de efectivos por vía de planes de empleo, regulación de los tiempos de trabajo, regulación de nuevas situaciones administrativas (especialmente aquellas relacionadas con suspensión temporal de la relación de empleo – excedencias forzosas, incentivadas, expectativa de destino, etc.-).

En suma, la ingente catarata de medidas de ajuste adoptadas en relación al empleo público han llegado, en buena parte, “para quedarse” y el actual modelo que representa el vigente y retocado Estatuto, puesto en entredicho, quedando la impresión de que en este nuevo escenario de estabilidad presupuestaria se impone la necesidad de abordar una nueva regulación del empleo público, que sin merma grave de los derechos e

intereses de los empleados públicos, se integre con los superiores intereses generales de la población.

Extensión del servicio de comedor escolar para el alumnado en situación de especial vulnerabilidad.

La Constitución establece una extensa tabla de derechos y libertades, pero las referencias explícitas a los derechos de la infancia que en ella encontramos son escasas, si bien, hemos de entender que niño y niña son titulares de todos los derechos del Título, salvo aquellos que, por su naturaleza, excluyan tal posibilidad al estar taxativamente establecido un titular distinto y concreto. En el Capítulo III del mencionado Título, bajo la denominación genérica de «Principios rectores de la política social y económica», la Carta Magna incluye como primer artículo el 39 donde se recoge la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, su vigente Estatuto de Autonomía (artículo 18) dispone que las personas menores de edad tienen derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía la protección y atención integral necesarias para el desarrollo de su personalidad y para su bienestar en el ámbito familiar, escolar y social, y también a percibir las prestaciones sociales que establezcan las leyes.

Esta especial protección a las personas menores de edad queda reflejada, como no podía ser de otro modo, en la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y Atención al Menor en Andalucía, la cual reitera que los poderes públicos de nuestra Comunidad Autónoma otorgarán la protección y asistencia necesarias a la familia para que puedan asumir plenamente sus responsabilidades como grupo y medio natural para el adecuado crecimiento y bienestar de los menores, y a tal efecto, deben promover las iniciativas sociales cuya labor suponga facilitar las condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos de los menores de edad. Además, la Ley andaluza contempla el apoyo económico a las familias que carezcan de recursos suficientes. Una acción que habrá de concretarse a través de ayudas económicas de carácter preventivo y temporal para la atención de las necesidades básicas de los niños y niñas que dependan de aquellas familias.

Desde que la crisis económica comenzó a hacer estragos en la vida de los ciudadanos, y especialmente en los menores de edad, hemos dedicado gran parte de nuestra actividad a poner de relieve el impacto que esta coyuntura económica está ocasionando en muchas familias con niños y niñas a su cargo. Esta adversa situación, y su persistencia en el tiempo, ha determinado un importante incremento de unidades familiares que en nuestra Comunidad Autónoma se encuentran por debajo del umbral de pobreza, cuando no, en el peor de los casos, viven en hogares con privación material severa.

Nuestra Institución, como garante de derechos, en estos años de crisis, no se ha limitado a denunciar la situación y describir la realidad conforme a la fotografía que nos permite plasmar la experiencia adquirida en nuestro trabajo cotidiano, sino que, por el contrario, ha tenido la oportunidad de proponer a los poderes públicos medidas que contribuyan a paliar, en la medida de lo posible, los nefastos efectos que la actual coyuntura económica está ocasionando a los miembros de las unidades familiares. Estas acciones que hemos demandado han tenido y tienen su fundamento en la especial protección a la que tienen derecho las familias con hijos menores a cargo y que, como hemos tenido ocasión de

comprobar, se encuentra contemplada en diversos textos legales, tanto de ámbito estatal como autonómico.

A la hora de proponer o sugerir determinadas actividades a las Administraciones con los fines señalados hemos procurado ser realistas y consecuentes. Y así, no somos ajenos a que en tiempos de profunda crisis económica la racionalización del gasto debe ser una máxima en la actuación de los poderes públicos. Pero precisamente por ello, porque ahora los ciudadanos precisan de más ayudas y servicios, las Administraciones, en un ejercicio responsable de sus competencias, están llamadas a priorizar adecuadamente el destino de los fondos públicos para atender y cubrir las necesidades básicas de quienes se encuentren en situación de especial vulnerabilidad.

En los últimos Informes presentados al Parlamento dedicamos una parte sustancial de los mismos a describir algunos de los problemas suscitados en materia educativa como consecuencia de la adversa situación económica que atravesamos. Lamentablemente en esta Memoria hay que aludir, una vez más, a la afectación de la crisis económica al ámbito educativo y las consecuencias que de ello se han derivado. Sin embargo, en este apartado nos detenemos en analizar cómo determinados servicios educativos se perfilan como herramientas indispensables para aplicar determinadas políticas sociales. De todos estos servicios, centramos nuestro análisis en el comedor escolar.

Ciertamente el servicio de comedor escolar trasciende del ámbito educativo, y pasa de ser un recurso para solventar problemas de conciliación de la vida familiar y laboral, a ser un instrumento capital para la aplicación de las políticas de equidad educativa en aquellas zonas que se caracterizan por su alto grado de desestructuración y vulnerabilidad social. Y si en épocas anteriores el comedor en los centros escolares ha contribuido a luchar contra las desigualdades, en la actual coyuntura económica el servicio de comedor se perfila más necesarios si cabe. Es así que justamente en estos momentos es cuando la Administración educativa debe potenciar y ampliar la cobertura de los servicios de comedores escolares y hacerla extensiva al mayor número de niños y niñas que lo necesiten.

En este contexto, a lo largo de 2013 hemos desarrollado dos singulares actuaciones que han tenido como protagonista el servicio señalado, en la creencia que las medidas que la Institución propone contribuyen a ampliar la función compensatoria de los comedores escolares facilitando su acceso, durante el mayor número de días posible, a los alumnos más necesitados, es decir, a aquellos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad o de exclusión social.

En primer lugar aludimos a una propuesta ya anunciada por el titular de la Institución en distintas comparecencias ante el Parlamento de Andalucía. Nos referimos a la posibilidad de ampliar el servicio de comedor en periodo no lectivo para el alumnado en situación de pobreza.

Muchos de los centros escolares andaluces, tanto públicos como concertados, se encuentran en barrios obreros, y con un bajo nivel de renta o en zonas marginales. Barrios donde el desempleo se está cebando con especial intensidad. Además, la crisis económica no entiende de clases sociales, y está ocasionando estragos en familias normalizadas que en épocas anteriores gozaban de ciertas comodidades, y que en estos momentos ni siquiera pueden cubrir sus gastos para llegar a final de mes. Unas familias que

antes nunca habían precisado recurrir a los sistemas de protección social y ahora se ven abocadas a ello.

Pues bien, estamos plenamente convencidos de que este servicio educativo debe tener un papel prioritario en el actual escenario socioeconómico y ayudar a dar respuesta a las situaciones de emergencia social que se están produciendo cada vez con mayor intensidad en nuestra Comunidad Autónoma.

El carácter compensatorio del servicio de comedor escolar, como apuntamos, debe ser aún más ambicioso. No basta con ser un instrumento de conciliación de la vida familiar y laboral. No basta con facilitar su acceso ofreciendo a las familias una reducción de los precios públicos del coste del servicio. En nuestro criterio, teniendo en cuenta la actual situación, la oferta del servicio debe ser ampliada a los periodos en los que no existe actividad académica, especialmente en los meses estivales, asegurando que los niños y niñas más desfavorecidos y cuyas familias se encuentran en situación de pobreza reciban al menos una vez al día –precisamente cuando hacen uso del comedor escolar- una alimentación equilibrada.

En el momento de nuestra propuesta -allá por el mes de abril- no éramos ajenos a su magnitud y trascendencia. Del mismo modo que entendíamos que esta acción no podía ser abordada de modo exclusivo por la Administración educativa. En efecto, la acción compensatoria que proponíamos formalmente debía abordarse desde la corresponsabilidad y colaboración de distintas Administraciones. A nuestro juicio, la puesta en práctica de esta medida conllevaba la máxima coordinación entre la entonces Consejería de Educación, Consejería de Salud y Bienestar Social, y los Ayuntamientos de los municipios donde se ubican los colegios que pudieran verse beneficiados por la medida.

Mientras tanto -mayo de 2013- entró en vigor el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía (BOJA nº 85, de 3 de mayo), el cual crea la Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía como una fórmula de cooperación estable, colaborativa y de adhesión voluntaria que permita articular las actuaciones de las distintas Administraciones públicas y de las organizaciones, entidades y agentes sociales y económicos que puedan contribuir a los objetivos, entre otros, de la solidaridad.

Además, el Decreto-Ley aprueba el Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria para el año 2013, con el fin de garantizar las necesidades de alimentación básicas de personas y familias en exclusión social o en riesgo de estarlo, siendo una de sus actuaciones (artículo 48) el refuerzo de la alimentación infantil en los centros docentes públicos de Andalucía. Se pretende garantizar, en los casos en que existan comedores escolares, que además del almuerzo, se pueda suministrar a los niños que se encuentren en situación de exclusión social o riesgo de padecerlo, el desayuno y la merienda, de tal forma que se proporcionen tres comidas diarias.

Para complementar esta medida, la norma atribuye a la entonces Consejería de Salud y Bienestar Social la misión de articular los protocolos necesarios para determinar las personas a las que se garantice esta prestación, siendo necesario un informe de los Servicios Sociales Comunitarios correspondientes al ámbito territorial del respectivo centro educativo.

En desarrollo del mencionado Decreto-Ley 7/2013 se promulga la Orden de 22 de mayo de la citada Consejería, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para el apoyo a la Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria, que tiene por objeto, entre otros, la financiación de las actuaciones dirigidas a la asistencia de alimentos durante el periodo de vacaciones fuera del calendario escolar para aquellos menores que vivan en Zonas de Necesidades de Transformación Social.

Por último, se aprueba el Protocolo de actuación para la ejecución del Programa de Refuerzo de la alimentación infantil en los colegios públicos de Andalucía de Educación infantil y primaria. Se trata de un documento que establece el itinerario procedimental que han de seguir los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios para comunicar a la Consejería de Educación los menores que se encuentran en situación de exclusión social o riesgo de padecerla.

Tras la aprobación de los Programas para el año 2103 y los instrumentos jurídicos necesarios para su desarrollo, el panorama de las ayudas establecidas para el servicio de comedores escolares en el ámbito andaluz queda dibujado del siguiente modo: Por un lado se mantienen las bonificaciones de los precios públicos por el coste del servicio para las familias en función de su nivel de ingresos; y, por otro, se proporciona refuerzo alimentario (desayuno y merienda) al alumnado escolarizado en los centros escolares públicos de Educación infantil y primaria que se encuentren en situación de exclusión social o en riesgo de padecerla. A lo anterior se une que, en los periodos de vacaciones fuera del calendario escolar en 2013, las entidades privadas sin ánimo de lucro que hubieran sido beneficiarias de las subvenciones correspondientes, se encargarían de preparar y repartir alimentos a los niños y niñas que viven en Zonas con Necesidades de Transformación Social.

La puesta en práctica de las medidas contempladas en el Decreto-Ley 7/2013, por lo que respecta a la Red de Garantía Alimentaria no estuvo exentas de dificultades dada la premura con la que tuvieron que ejecutarse. Baste recordar que las acciones se crean en el mes de mayo, fecha muy próxima a la finalización del curso escolar, por lo que toda la maquinaria para garantizar la alimentación a los menores en zonas de Transformación Social hubo de ponerse en funcionamiento en un escaso periodo de tiempo, lo que supuso un notable esfuerzo no solo para las Administraciones sino también y especialmente para las entidades encargadas de desarrollar el Programa.

El resultado final ha sido que en el periodo de julio y agosto de 2013 se han beneficiado del Programa de Refuerzo de la Alimentación Infantil un total de 4.004 menores que viven en Zonas con Necesidades de Transformación Social en nuestra Comunidad Autónoma.

Así las cosas, esta Institución no puede por menos que congratularse de que la Administración pública andaluza haya puesto en práctica medidas concretas -como veníamos reclamando- para potenciar acciones que permitan a los menores en situación de riesgo acceder a una alimentación adecuada, del mismo modo que mostramos nuestra satisfacción por el hecho de que dichas actuaciones hayan sido recogido en una norma jurídica con la correspondiente dotación presupuestaria.

Ahora bien, a pesar del indiscutible esfuerzo realizado por las Administraciones andaluzas así como de las bondades de las medidas adoptadas, y siendo conscientes del

contexto económico actual que afecta no solo a los ciudadanos sino a la propia Administración, desde esta Defensoría consideramos oportuno formular una serie de propuesta para su valoración que, en caso de ser aceptadas, podrían ser incluidas en el futuro Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria para 2014, en el supuesto de que este fuese aprobado.

En primer lugar, hemos de centrarnos en la población atendida. Conforme a lo establecido en el Decreto-Ley 7/2013, el refuerzo alimentario al que aludimos solo se extiende a alumnos que estén escolarizados en centros que impartan Educación infantil y Educación primaria. Significa ello que, como máximo, la edad de los niños que se benefician de la ayuda es entre los 10 y 12 años, por lo que queda fuera del ámbito de actuación un importante número de niños y niñas que, en plena etapa de crecimiento y desarrollo, en plena adolescencia, no se benefician de las ayudas alimentarias ofertadas en los centros escolares (desayuno y merienda), aun cuando se encuentren en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo.

Pero además, hemos de recordar que el refuerzo en la alimentación que establece el Plan señalado solo se contempla para los colegios de titularidad pública, quedando excluidos, por consiguiente, todos los centros concertados de Andalucía.

Sobre esta cuestión, nuestra Institución viene expresando desde hace años su criterio de que determinados servicios a favor del alumnado deben hacerse extensivo a todos los niños y niñas escolarizados en centros docentes andaluces sostenidos con fondos públicos, con independencia de su titularidad. Y así, en reiteradas ocasiones hemos recordado que algunos de los centros escolares concertados se ubican en zonas marginales o deprimidas, y en los cuales, el comedor escolar se convierte, más si cabe, en un recurso social que trasciende del ámbito puramente educativo.

Existe una creencia, no acertada desde nuestro punto de vista, de que la escolarización de los menores en un centro concertado es sinónimo de un cierto nivel de renta o poder adquisitivo familiar. Pero ello no siempre es así. Muchos de estos colegios están ubicados en barrios obreros o zonas deprimidas, y su alumnado proviene de familias con un nivel socio económico bajo o muy bajo.

Además, la decisión de padres y madres de escolarizar a sus hijos en centros de estas características no necesariamente está relacionada con convicciones religiosas o con los idearios del colegio, a veces las razones hay que encontrarlas, en más ocasiones de las imaginables, en otros aspectos como la proximidad con el domicilio familiar o la existencia de servicios complementarios.

Sea como fuere, lo que resulta incuestionable es que la persistente crisis económica no entiende de clases sociales, y está afectando tanto a familias ya castigadas por la pobreza como a familias normalizadas.

Somos testigos certeros de esta lamentable realidad, unos hechos que avalan algunas organizaciones humanitarias cuando nos corroboran el sustancial incremento de su actividad para ayudar también a familias normalizadas en otros tiempos, ahora con una escasez palpable de recursos económicos por la ausencia de trabajo de todos los miembros de la unidad familiar, que les impide hacer frente a necesidades tan básicas como una adecuada alimentación para sus hijos.

Todas estas argumentaciones consideramos que avalarían por sí la conveniencia de extender, siempre que se dispongan de los recursos públicos necesarios, los beneficios de futuro Programa del Refuerzo de la Alimentación para 2014 al alumnado escolarizado también en la Educación Secundaria Obligatoria y al que se encuentre escolarizado en centros concertados que se encuentren en situación de exclusión social o riesgo de padecerla.

Somos conscientes de que no resulta tarea fácil nuestra propuesta por las actuales limitaciones presupuestarias y de contención de gasto, pero precisamente por esta nefasta situación y las consecuencias que la misma está ocasionando en muchos niños y niñas andaluces, nos vemos obligados, como Institución garante de derechos de los menores, a demandar un esfuerzo de los poderes públicos para incrementar los niveles de protección de este sector especialmente vulnerable de la sociedad.

Y, finalmente, dentro de este apartado de la Memoria, traemos a colación la segunda actuación de la Defensoría realizada en 2013 que afecta igualmente al servicio de comedor escolar en centros públicos andaluces, la cual tuvo su origen en la denegación por la Administración educativa del derecho a las bonificaciones de los precios públicos del mencionado servicio a aquellas familias cuyos miembros no se encuentran en posesión del Documento Nacional de Identidad o del Número de Identificación de Extranjeros.

Pues bien, el objetivo que persigue la normativa reguladora de la prestación del servicio de comedor escolar, esto es, la Orden de 3 de agosto de 2010, no plantea ningún tipo de dudas: La identificación de la persona solicitante, acción que ha de realizarse presentando el DNI o el NIE en el caso de las personas extranjeras.

Y en este ámbito es donde se encuentra el nudo gordiano de la cuestión, en la identificación de las personas extranjeras en situación irregular. En efecto, conforme al criterio de la Consejería de Educación que hace valer el acceso al beneficio en función de la existencia de un documento identificativo, se está impidiendo a muchas de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad social el reconocimiento al derecho de las bonificaciones del coste de comedor y, simultáneamente, el acceso al servicio, ya que un importante número de familias sobre todo formadas por personas extranjeras no podían hacer frente a su pago, resultando que, a la postre, los más perjudicados vuelven a ser los menores.

Sin embargo, la normativa sobre Extranjería no permite que las personas en situación irregular en nuestro país obtengan el Número de Identificación de Extranjeros aun cuando lo soliciten expresamente. Así, el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Extranjería, en su artículo 206, apunta a que este documento deberá ser expedido de oficio por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, salvo en los casos de los extranjeros que se relacionen con España por razón de intereses económicos, profesionales o sociales, en cuyo supuesto este documento deberá ser solicitado por las personas interesadas siempre que, entre otros requisitos, no se encuentren en situación irregular.

Con fundamento en estos preceptos, los padres y madres que se encuentren en situación irregular, en ningún caso pueden poseer el Número de Identificación de Extranjeros, y ello a pesar de que demanden un beneficio económico como lo es obtener bonificaciones para sufragar los gastos del comedor escolar.

En estos términos, las unidades familiares en la que uno de sus miembros, o todos ellos, se encuentren en situación irregular nunca podrán beneficiarse de las ayudas que la Administración educativa concede para la participación en el coste de los precios públicos de los servicios complementarios educativos. O dicho de otro modo, los extranjeros en situación irregular que no pueden por ello estar en posesión del Número de Identificación de Extranjeros tienen, a priori y en este ámbito, un tratamiento diferente al resto de los nacionales.

Pues bien, si de lo que se trata es de identificar a la persona solicitante, como parece deducirse de las normas citadas, está claro que el único documento válido para ello es su pasaporte.

Cuestión distinta es el modo en que los extranjeros en situación irregular han de acreditar los ingresos obtenidos para acceder a las bonificaciones. Es evidente que su situación irregular en España les impide realizar cualquier tipo de actividad laboral o profesional en nuestro país, y por tanto, obtener ingresos económicos. De este modo, al menos formalmente, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria no podrá facilitar los datos necesarios para cumplimentar la solicitud de bonificación conforme exige la normativa reguladora del servicio de comedor escolar.

Por otro lado, estas unidades familiares, ante la imposibilidad de ejercer y desarrollar una actividad, suelen estar en situación de vulnerabilidad que les hace acreedoras de una específica protección por los poderes públicos. Es cierto que en los casos de dificultad social extrema, como hemos comprobado en la tramitación de algunos expedientes de quejas, las familias compuestas por personas extranjeras en situación irregular fueron valoradas por los Servicios Sociales del Ayuntamiento correspondiente como de grave riesgo, lo que les permitió obtener una bonificación del coste del servicio de comedor del 100 por 100.

No obstante, son muchos los extranjeros en situación irregular, con hijos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos, que están en situación de dificultad, aunque no siempre extrema, para quienes o se les ayuda económicamente a sufragar los costes de los servicios o, simplemente, no pueden acceder a los mismos.

Pero es más. Quien a la postre atiende a las familias, las valora y determina si se encuentra en situación de dificultad social son los Servicios Sociales Comunitarios de los Ayuntamientos. Unos Servicios sobrepasados por el contexto económico ya que es cada vez mayor el número de personas a atender y menores los recursos disponibles como consecuencia de los recortes y restricciones presupuestarias. Estos Servicios se están enfrentando a importantes desafíos para atender al significativo incremento de las familias afectadas por la crisis que está multiplicando las situaciones de emergencia social, el riesgo de pobreza y de exclusión, unido ello a las políticas de austeridad.

El incremento de la actividad que desarrollan los Servicios Sociales de algunos municipios, especialmente castigados por la crisis económica, es una de las razones causantes de la demora en expedir o facilitar los documentos acreditativos de la situación de dificultad social. Hemos tenido conocimiento, aunque no lo hemos podido verificar, que algunos municipios andaluces están emitiendo los señalados certificados con una demora de hasta un año.

En esta tesitura no resulta razonable que las familias deban esperar un considerable plazo de tiempo hasta conseguir la valoración de los Servicios Sociales para que el niño o niña pueda hacer uso del comedor escolar gratuitamente. Por ello entendimos que había que articular un mecanismo que permitiera a los solicitantes acceder a los beneficios económicos sin tener que esperar a obtener el certificado o documento acreditativo de la situación sociofamiliar.

Nuestra propuesta ha sido que, en estos supuestos, bastaría con que el solicitante presentara una declaración jurada con un justificante de la petición formulada ante los Servicios Sociales acreditativo de su situación de dificultad social para tramitar la solicitud de la bonificación del precio público de comedor escolar, de modo que no se haga depender el reconocimiento del beneficio de la mayor o menor carga de trabajo de dichos Servicios.

De esta manera, formulamos una Sugerencia a la Administración educativa para que modifique la normativa de los servicios complementarios en cuanto al reconocimiento del derecho a bonificaciones, de modo que a efectos de la identificación de las personas solicitantes extranjeras en situación irregular, se exija únicamente el pasaporte, y no el Número de Identificación de Extranjeros. Y además que a los solicitantes de las bonificaciones que se encuentren en circunstancias sociofamiliares de grave riesgo, se les permita aportar copia de la petición del reconocimiento de esta situación formulada ante los Servicios Sociales del Ayuntamiento de residencia, sin necesidad de tener que esperar a obtener la respuesta expresa de los mismos.

Ambos planteamientos fueron aceptados expresamente por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, lo que ha permitido a un significativo número de menores el acceso a este importante servicio, tan necesario en épocas de crisis como hemos tenido ocasión de comprobar en estas páginas.

El derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso judicial con garantías.

El enunciado de este epígrafe del Informe Anual dedicado a comentar la situación de los derechos constitucionales y estatutarios, dentro del ámbito de la Justicia, ofrece un asunto que durante el año 2013 ha alcanzado la categoría de tema protagonista singular.

Nos referimos a la puesta en vigor de las medidas y disposiciones previstas en la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

La llamada Ley de Tasas fue aprobada a finales del año 2012 pero volcó su puesta en vigor a lo largo de 2013, extendiendo sus efectos a lo largo de todo el ejercicio que abarca el relato de este Informe Anual. Y, sin duda, el alcance de las medias que esta Ley recoge —y la aplicación práctica que hemos podido recoger en numerosas quejas a lo largo del año— nos motiva sobradamente a situar esta novedad normativa como el elemento que ha condicionado más gravemente el normal funcionamiento de la Administración de Justicia.

Una afectación que no dudamos en ratificar como grave por el impacto generalizado que ha supuesto entre los operadores y responsables que intervienen en el escenario judicial; por supuesto en los propios justiciables; pero también, porque hemos de calificar como grave el impacto provocado en la restricción operada para acceder a los juzgados, tribunales y órganos de la Administración de Justicia.

No podemos en esta ocasión realizar una descripción detallada de la génesis de esta Ley de Tasas, ni de ofrecer una descripción del régimen de estas categoría de ingresos públicos en el ámbito judicial que estaban en vigor con anterioridad a la aprobación de la Ley 10/2012. Pero sí resulta oportuno recordar que la oportunidad de una revisión de las tasas judiciales ha sido un asunto recurrente en la definición de las líneas generales de la acción política en materia de justicia, por lo que cíclicamente ha sido tratado, discutido y estudiado por los sucesivos responsables.

De hecho, como bien han recogido los debates y polémicas suscitados por la Ley de Tasas, los programas iniciales no anunciaban cambios significativos en esta materia. Más bien, se aludía a una voluntad de no aplicar tasas en primera instancia, y aplicarlas en las apelaciones para disuadir prácticas dilatorias indebidas. La realidad ha sido otra y las medidas establecidas por la Ley 10/2012 han supuesto un elemento severamente restrictivo de carácter económico para acceder a la interposición de acciones judiciales.

Tales medidas fueron pronto rebatidas por numerosos operadores jurídicos, agrupados por intereses profesionales, colegiales, asociaciones de jueces y secretarios judiciales; incluso entidades de consumidores y usuarios. Este amplio elenco de instancias cualificadas quiso ver en la Ley comentada un instrumento que, finalmente, afectaba de manera regresiva a los contenidos mínimos recogidos en el artículo 24.1 de la Constitución, calificando la norma como inconstitucional.

Junto a esta reacción de ámbito profesional, también se manifestaron contrarios a la Ley 10/2012 numerosas instituciones políticas. En concreto, las divergencias en torno a la adecuación constitucional de la Ley de Tasas se ha canalizado formalmente en la interposición de cinco recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional presentados por las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Canarias y Andalucía, así como por el grupo parlamentario socialista.

Junto a estos recursos, se ha formulado una cuestión de inconstitucionalidad elevada desde la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional; a la vez que la Sala Cuarta del Tribunal Supremo dirigió un acuerdo no jurisdiccional rebatiendo la exigencia de las tasas para admitir los recursos de trabajadores en recursos de suplicación y casación.

Por cuanto respecta al testimonio que esta Institución puede ofrecer de la aplicación de la Ley, ciertamente desde su tramitación ya provocó numerosas quejas y pronunciamientos que, de manera expresa o junto a otros argumentos colaterales, apuntaban al efecto impeditivo que presentaba la liquidación y abono de las cuantías exigidas para interponer todo tipo de acciones judiciales. Del mismo modo, como relatamos en el Informe del ejercicio anterior, también se formularon varias iniciativas y mociones desde Corporaciones Locales manifestando su opinión contraria a las medidas de la citada Ley 10/2012 de Tasas Judiciales.

Fuimos receptores, y lo seguimos siendo, de estas inquietudes y definimos nuestra respuesta conforme establece la Ley reguladora de la Institución, remitiendo expresamente al Defensor del Pueblo Estatal las peticiones para interponer recurso de inconstitucionalidad que nos fueron dirigidas. De igual modo, permanecemos atentos a otras iniciativas de instituciones que ostentan la legitimidad para interponer dicho recurso ante el Constitucional, que finalmente se concretaron por las cinco instituciones indicadas anteriormente.

La Defensora del Pueblo, finalmente, concluyó no formular recurso. En febrero de 2013 emitió una Recomendación ante el Ministerio de Justicia proponiendo la moderación del ámbito de aplicación de la Ley de Tasas y la minoración de sus cuantías en diversos supuestos que, en lo sustancial, fue aceptada por el Gobierno Central. Estas limitaciones fueron aprobadas mediante Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero, de reforma de las tasas judiciales.

Así las cosas, la Ley 10/2012 ha impuesto unos costes manifiestos entre los ciudadanos a la hora de litigar y con evidentes impactos en el funcionamiento de la Administración de Justicia. Sus objetivos basados en fijar una contribución por los usuarios al sostenimiento de los costes efectivos de la actividad judicial no parece que se hayan cuantificado con criterios de proporcionalidad y su efecto recaudatorio dista mucho de concordar con las sucesivas previsiones que se han ido anunciando.

Sí podemos trasladar la evidencia descrita en las quejas recibidas de que el objetivo de minorar la litigiosidad temeraria no ha quedado acreditado. Y es que el efecto disuasorio a la hora de litigar temerariamente o de forma dilatoria sigue dependiendo de la capacidad económica del promotor. Quien puede pagar la tasa recurrirá dilatoriamente sin importarle en exceso la solidez de su pretensión. Por el contrario, la fundamentación de una iniciativa judicial corre el riesgo injusto de diluirse si el interesado sufre la incapacidad económica de soportar la tasa.

En suma, la aplicación normativa del principio de contribución a los costes del servicio a cargo de sus usuarios se ha plasmado en una norma que, sin aguardar consenso alguno, fue aprobada con una severa oposición de los principales operadores jurídicos. Su puesta en práctica soportó algunos ejemplos de improvisación poco acordes con la imprescindible programación que esta norma exigía; sus contenidos apenas se mantuvieron vigentes unas semanas cuando se redujeron apresuradamente mediante decreto-ley; y, al día de la fecha, queda pendiente un ejercicio de evaluación de sus proclamados objetivos.

El análisis final de la Ley 10/2012 de Tasas Judiciales en orden a su adecuación a los límites constitucionales lo fijará el Tribunal Constitucional cuando dicte su esperada sentencia que, confiemos, no se demore en exceso.

El derecho a la vivienda.

El derecho a la vivienda recogido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía no garantiza el acceso a una vivienda en régimen de propiedad, pero sí obliga a los poderes públicos a favorecer el acceso a este derecho, mediante la promoción pública, la concesión

de ayudas a través de Planes de Vivienda tanto estatales como autonómicos o con la adopción de medidas de carácter urbanístico.

En el marco de una de estas obligaciones, la de favorecer el acceso a la vivienda mediante la concesión de ayudas a través de los Planes de Vivienda, es en donde se enmarcan todas las medidas de fomento de concesión de ayudas económicas y subvenciones públicas que se han establecido a lo largo de las últimas décadas en los sucesivos Planes plurianuales de Vivienda y Suelo que se han venido aprobando tanto por el Gobierno de la Nación como por el Autonómico.

Pues bien, en esta Defensoría, a lo largo del año 2012 y de todo el año 2013, se han presentado muchas quejas basadas en la supresión de las ayudas a la subsidiación de los préstamos convenidos contenidas tanto en el Decreto 2066/2008, de 12 de Diciembre, por el que se regulaba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, como en la denegación de las ampliaciones o prórrogas de estas ayudas concedidas al amparo de Planes de vivienda anteriores.

En el relato de muchas de ellas, las que habían venido siendo personas beneficiarias, describían con dramatismo cómo su supresión, iba a hacer mucho más difícil el que pudieran seguir atendiendo sus obligaciones de pago del préstamo hipotecario concedido en su día para la adquisición de su vivienda, debido al generalizado empeoramiento de las circunstancias económicas familiares a causa de la persistente crisis económica.

La supresión a la que nos venimos refiriendo, fue operada por el artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de Julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad que disponía lo siguiente:

«Artículo 35. Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

A partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley quedan suprimidas las ayudas de subsidiación de préstamos contenidas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de Diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Así mismo no se reconocerán aquellas solicitudes que estén en tramitación y que no hayan sido objeto de concesión por parte de la Comunidad Autónoma».

De acuerdo con lo previsto en su disposición final decimoquinta, esta norma entró en vigor el 15 de Julio de 2012, día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El artículo 43.3 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de Diciembre, establecía que la subsidiación correspondiente a los prestatarios con ingresos familiares no superiores a 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, se concederá por un período de cinco años y podrá ser ampliada por el mismo importe inicialmente concedido, por otro período de la misma duración máxima.

La ampliación del período de subsidiación exigirá que el beneficiario de esta ayuda solicite la ampliación y acredite, dentro del quinto año del primer período, que sigue reuniendo las condiciones que le hacen acreedor a la subsidiación que le fue concedida.

Estaba claro en virtud de esta disposición que las ampliaciones o prórrogas de las ayudas a la subsidiación de intereses concedidas al amparo del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, habían quedado suprimidas por este Real Decreto Ley, por lo que las denegaciones de estas concretas solicitudes de renovación o prórroga, efectuadas por la Administración autonómica, eran conforme a derecho.

No obstante, a partir de esta norma, surgió la duda de si la supresión de ayudas contemplada en la misma afectaba a las solicitudes de ampliación del período de subsidiación de los préstamos convenidos obtenidos por las personas compradoras de viviendas protegidas al amparo de los planes estatales de vivienda anteriores al Plan 2009-2012, al ser este el único que se citaba expresamente en el referido artículo 35. De hecho, algunas Comunidades Autónomas siguieron reconociéndolas a pesar de los criterios interpretativos del Ministerio de Fomento.

Como decíamos, otros Planes anteriores de vivienda también reconocían esta ayuda, así el artículo 23 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, disponía lo siguiente:

“Artículo 23. Subsidiación préstamos convenidos para compradores. 1. El Ministerio de Vivienda subsidiará los préstamos convenidos obtenidos por los compradores de viviendas protegidas de nueva construcción para venta, de régimen especial y de precio general, acogidos al sistema de financiación para primer acceso en propiedad en la cuantía y por los períodos que a continuación se indican:

a) 82 euros al año, por cada 10.000 euros de préstamo, durante un máximo de diez años, cuando los ingresos familiares no excedan de 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.

b) 48 euros al año, por cada 10.000 euros de préstamo, durante un máximo de cinco años, cuando los ingresos familiares sean superiores a 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples y no excedan de 3,5 veces dicho indicador.

Este sistema de subsidiación es compatible con la obtención de la ayuda estatal directa a la entrada”.

Por su parte, el artículo 18.2 del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, preveía dos modalidades de subsidiación, según fuese compatible o no con la ayuda estatal directa a la entrada y también preveía la ampliación del período inicial de cinco años subsidiación de los préstamos cualificados obtenidos por los adquirentes de viviendas protegidas, por otros cinco de duración máxima.

Por otra parte, se produjo el hecho de que algunas Comunidades Autónomas siguieron emitiendo resoluciones estimatorias de solicitudes de ampliación o prórroga, al considerar que era lo correcto.

El gran número de las quejas recibidas sobre esta materia por la ciudadanía andaluza, hizo que nos dirigiéramos en demanda de información a las Delegaciones

Territoriales competentes de la Consejería de Fomento y Vivienda, al objeto de conocer el contenido de la actuación de la Administración autonómica en la tramitación y resolución de las solicitudes de ampliación del período inicial de subsidiación recibidas.

En este sentido la Consejería de Fomento y Vivienda, junto con sus informes nos enviaba las respuestas que daba a las personas interesadas en la resolución de los recursos de alzada formulados por las mismas contra la denegación de las solicitudes de prórroga de la subsidiación, en las que se hacía constar expresamente lo siguiente:

“3.- El artículo 35 del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en donde se suprimen las ayudas de subsidiación para la adquisición de viviendas protegida, afectando dicha medida a todas las solicitudes no resueltas a la entrada en vigor del citado Real Decreto Ley.

Alega, la parte recurrente, que se revise su expediente al entender que la resolución no es ajustada a derecho.

Se ha de señalar que las ayudas de subsidiación de los préstamos para la adquisición de viviendas están reguladas en los distintos Planes Estatales de Vivienda y Suelo, siendo del propio Estado de donde emanan las disposiciones que establecen las condiciones para la concesión de las mencionadas ayudas y de sus posibles prórrogas, así como la determinación de los criterios de interpretación de sus propias normas, Esta competencia estatal no solo abarca al aspecto normativo sino, también, a la íntegra aportación presupuestaria de ese programa, así como al pago material, de las ayudas concedidas, directamente a las entidades financieras concertadas, quedándole a la Junta de Andalucía, en su ámbito territorial, exclusivamente la competencia para el reconocimiento de tales ayudas a los ciudadanos solicitantes.

En relación con lo anterior, y como ya se ha dicho, el artículo 35 del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, elimina las ayudas para la adquisición de viviendas protegida, no solo para las contempladas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de Diciembre, sino también a los planes de vivienda anteriormente aprobados. En este sentido, así lo interpreta el Ministerio de Fomento a través de circular enviada a las Comunidades Autónomas mediante oficio de la Subdirección General de Política y Ayudas a la Vivienda de 31 de julio de 2012, en cuyo apartado Primero, letras b) y c) se establece los criterios de interpretación del artículo 35 mencionado. Suprimiéndose, en definitiva, todas las ayudas de subsidiación existentes para la adquisición de una vivienda protegida, al amparo de cualquier plan de vivienda, que no se haya resuelto antes del 14 de julio de 2012.

Para la Comunidad Autónoma de Andalucía, tanto el referido artículo 35 del RD-L 20/2012, de 13 de julio, como la interpretación dada por el Ministerio de Fomento, son de obligado cumplimiento en base a lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en donde se establece que "Las normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de su propia competencia deberán ser observadas por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan

jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración", por lo que, en aplicación de las mismas es procedente denegar lo solicitado, ya que se ha perdido todo sentido el estudio de los requisitos exigidos".

Así pues, una vez conocidos los criterios de interpretación emitidos por el Ministerio de Fomento, la Administración Autónoma Andaluza procedió a denegar expresamente todas las solicitudes recibidas de ampliación del período de subsidiación de préstamos convenidos para la adquisición de viviendas de protección pública, al amparo de lo dispuesto en el reiterado artículo 35 del RD-L 20/2012, con independencia del plan estatal al amparo del cual hubieran sido obtenidas aquellas.

A la vista de la información obtenida, se consideró que, en definitiva, era el artículo 35 del RD-L 20/2012 (aprobado por el Gobierno de España) y la interpretación que del mismo realizaba el Ministerio de Fomento (integrante de la Administración del Estado), la causa de la denegación de ampliación o prórroga del período de subsidiación.

Por este motivo pasamos a informar a la ciudadanía de que al tratarse la ayuda de subsidiación de préstamos, de una ayuda de naturaleza estatal y al haber sido suprimida por una norma emanada desde ámbitos de competencia estatales, esta Institución no podía realizar intervención alguna ya que únicamente podemos supervisar a la Administración Autónoma Andaluza. De manera que, sería nuestro homólogo estatal, quien debiera conocer las quejas afectantes a estas ayudas.

Pues bien, a la vista de las quejas que continuaba recibiendo la alta Institución Estatal en relación con esta problemática, la Institución del Defensor del Pueblo ha adoptado un nuevo criterio en relación con la cuestión planteada.

Este cambio de criterio ha dado lugar a la formulación de las siguientes recomendaciones dirigidas a la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento:

«1.- Trasladar a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas la revisión del criterio interpretativo empleado por ese Ministerio, que conduzca a la aplicación del artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, en los términos estrictos que recoge la Ley.

2.- De acuerdo con lo anterior, proceder al trámite de conformidad y abono de las ayudas reconocidas por las Comunidades Autónomas hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2013, de 4 de junio.

3.- Comunicar a aquellas Comunidades Autónomas que, hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2013, de 4 de junio, dictaron resoluciones denegatorias conforme a la circular emitida por ese Ministerio, la posibilidad de revisar de oficio dichas resoluciones en orden a garantizar los derechos de los ciudadanos en relación con los planes de vivienda anteriores al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012».

En efecto, dicha Institución estatal, una vez conocido el informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento, con relación a la interpretación del artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, argumentaba en su resolución que:

«De la redacción del mencionado artículo se desprende que la supresión de la subsidiación sólo afecta al Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, y no a los planes estatales de vivienda anteriores, por lo que en algunas comunidades autónomas, hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2013, de 4 de junio, se ha continuado dictando resoluciones a las solicitudes de ayudas comprendidas en dichos planes. Sin embargo, ninguna de estas resoluciones se ha podido hacer efectiva, puesto que el Ministerio de Fomento ha denegado su pago al considerar esa ayuda suprimida.

Ante la disparidad interpretativa apreciada sobre el alcance del artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, esa Dirección General, previa consulta a la Abogacía del Estado, remitió a las comunidades autónomas los «criterios de interpretación para la aplicación del artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad», con el fin de esclarecer los criterios de interpretación para su correcta gestión.

Entre los criterios de interpretación establecidos se señaló: «No tendrán derecho a obtener la subsidiación de los préstamos convenidos, las resoluciones de renovación del derecho a obtener subsidiación por el comprador, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 43.3 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, y los artículos correspondientes de los planes de vivienda anteriores, emitidas a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley».

Una vez examinado el informe de la Abogacía del Estado, esta Institución ha de mostrar su discrepancia con el contenido del mismo, en concreto con la interpretación dada a la quinta de las cuestiones sometidas a examen.

Como bien reconoce el mencionado informe, la interpretación del artículo 35 es clara en cuanto a que ese precepto se refiere exclusivamente a las ayudas recogidas en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. La propia inclusión de la denominación de dicho plan se realiza de manera formal, inequívoca y perfectamente singularizada.

A pesar de ello se acude al principio general de interpretación que establece el artículo 3.1 del Código Civil, para extender la aplicación de esa norma a todos los Planes Estatales de Vivienda. Esta extensión interpretativa la fundamenta el informe en dos consideraciones jurídicas:

La primera, que se califica de interpretación finalista, recoge una mención en la exposición de motivos de la ley a la generalidad de los planes de vivienda, cuando se describen las ayudas a la subsidiación de préstamos. Por las mismas razones que apunta el informe podría entenderse que el legislador, que en esa exposición de motivos recuerda que todos los planes estatales de vivienda recogen este tipo de ayudas, en el articulado opta unívocamente por suprimir sólo las ayudas del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. El artículo 35 no colisiona interpretativamente, a estos efectos, con otros preceptos del articulado de la norma en que se inserta, por lo que la Abogacía del Estado ha de acudir a la exposición de motivos ante esa ausencia de dudas en el propio texto dispositivo.

La segunda consideración en que se basa esa interpretación extensiva sobre el ámbito objetivo del artículo 35 es «la realidad social del tiempo en que se ha de aplicar-, citando de nuevo la exposición de motivos de la ley en cuanto a «la coyuntura económica de insuficiencia presupuestaria y la evolución de los precios de la vivienda», como motivo de supresión de esta ayuda. Contrariamente a lo argumentado por el informe de la Abogacía del Estado, esta Institución entiende que el legislador, en la parte dispositiva de la ley, ciñe con toda claridad la medida de ahorro presupuestario a la supresión de las ayudas del Plan 2009-2012, que de por sí supone una cuantía económica muy relevante.

En todo caso, el Defensor de Pueblo considera que esa interpretación extensiva no resulta la más adecuada en la perspectiva de garantía de los derechos de los ciudadanos beneficiarios de ayudas de los planes estatales de vivienda anteriores».

Por otra parte, hay otros argumentos que avalan la interpretación del sentido literal del artículo 35 del RD-L 20/2012, además de la mantenida ahora por la Defensora del Pueblo, y es que la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, que entró en vigor el 6 de junio de 2013, establece en su disposición adicional segunda lo siguiente:

«Disposición adicional segunda. Régimen aplicable a las ayudas de los Planes Estatales de Vivienda y Renta Básica de Emancipación.

A partir de la entrada en vigor de esta Ley será de aplicación el siguiente régimen a las ayudas de subsidiación de préstamos, Ayudas Estatales Directas a la Entrada y subvenciones reguladas en los Planes Estatales de Vivienda cuyos efectos se mantengan a la entrada en vigor de esta Ley y a las ayudas de Renta Básica de Emancipación establecidas por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre:

a) Se mantienen las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos que se vinieran percibiendo.

Asimismo se mantienen las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos reconocidas, con anterioridad al 15 de julio de 2012, que cuenten con la conformidad del Ministerio de Fomento al préstamo, siempre que este se formalice por el beneficiario en el plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

Quedan suprimidas y sin efectos el resto de ayudas de subsidiación al préstamo reconocidas dentro del marco de los Planes Estatales de Vivienda.

No se admitirán nuevos reconocimientos de ayudas de subsidiación de préstamos que procedan de concesiones, renovaciones, prórrogas, subrogaciones o de cualquier otra actuación protegida de los planes estatales de vivienda».

A la vista de todo ello, el régimen previsto en el artículo 35 del RD-L 20/2012 difiere de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, anteriormente transcrita, puesto

que mientras el primero se refería expresamente al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, la Ley 4/2013, apela hasta a los Planes Estatales de Vivienda en general, sin identificar uno en concreto.

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurría en el citado artículo 35, la disposición incluida en la Ley 4/2013, de 4 de junio, se refiere expresamente a las renovaciones o prórrogas de las ayudas de subsidiación, mención que de haberse incluido en aquel precepto podría haber afectado a las subsidiación de préstamos reconocidos con anterioridad al Plan 2009-2012. Considerando que la ampliación del período de subsidiación inicial debía ser solicitada por el beneficiario dentro del quinto año del primer período, es obvio que muchas de las solicitudes de ampliación presentadas con posterioridad al 15 de julio de 2012 correspondieron todavía a préstamos convenidos obtenidos al amparo de planes anteriores al Plan 2009-2012.

Una vez que ha entrado en vigor la referida Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, no cabe duda de que se ha eliminado la posibilidad de estimar las solicitudes de ampliación del período de subsidiación de préstamos convenidos para la adquisición de viviendas protegidas.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, recurso admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional el pasado 8 de octubre.

Pero, precisamente, el contraste entre lo dispuesto en la disposición adicional segunda de esta Ley y en el artículo 35 del RD-L 20/2012, pone de manifiesto que este último no preveía la supresión de las ampliaciones del período de subsidiación de préstamos convenidos obtenidos al amparo de planes anteriores al Plan Estatal de Vivienda 2009-2012 (único identificado expresamente en el precepto).

En otras palabras, si ha sido necesario prever expresamente en una Ley posterior la supresión de las ampliaciones del período inicial de subsidiación de todos los préstamos obtenidos para la adquisición de viviendas protegidas (como hemos visto, mediante la apelación genérica, en este caso sí, a los Planes Estatales de Vivienda y la referencia específica a las renovaciones y prórrogas), se puede deducir que con anterioridad no existía tal previsión para los planes anteriores al Plan 2009-2012, y que, por tanto, no se podía interpretar que la misma se integraba dentro del citado artículo 35 del RD-L 20/2012. Una interpretación de este precepto como la realizada por la Administración del Estado haría innecesaria la nueva regulación contenida al respecto en la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio.

Por otra parte, hay una resolución judicial, la primera que se conoce, la Sentencia 335/13, de 16 de septiembre de 2013, del Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 2 de Castellón que contiene un pronunciamiento sobre una resolución administrativa denegatoria de la ampliación del período inicial de subsidiación de un préstamo convenido obtenido al amparo de un plan estatal anterior al Plan 2009-2012, aplicando para ello lo dispuesto en el artículo 35 del RD-L 20/2012.

El fallo de esta Sentencia anula la resolución recurrida y declara la «...procedencia de la admisión de la solicitud de la demandante de acreditación de los

requisitos que llevaron a la subsidiación de la cuota otorgada, para que, por un lado, se siga recibiendo la misma y por otro, se reintegren las cantidades que está abonando por el incumplimiento de pago por parte de la Generalitat de la subvención de la cuota».

En el fundamento jurídico segundo de la citada Sentencia se asumen los argumentos jurídicos esgrimidos en la demanda, que se exponen en el fundamento de derecho primero:

«La parte recurrente alega que la resolución recurrida en primer lugar es anulable -artículo 63.1 de la Ley 30/1992- ya que la Generalidad Valenciana está aplicando el artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, de manera no conforme a derecho. En el citado artículo -y en su título- ya se indica que regula las situaciones del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, y sin más argumentos lo hace extensivo a Planes de Vivienda y situaciones anteriores, recordando que a la demandante se le otorgó la subvención del préstamo conforme a lo dispuesto en el Plan de Vivienda 2005-2008, o Plan anterior, por lo que no sería aplicable el citado artículo. Entiende que la posición adoptada por la administración demandada no es conforme a derecho, puesto que a través de la misma se intenta extender una disposición restrictiva a supuestos no contemplados ni regulados en la misma.

En segundo lugar alega que la demandante no se encuentra ante una expectativa de derecho, sino ante una situación jurídica ya reconocida que no puede ser revocada más que con los trámites recogidos en los artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1992, incurriendo así en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992.

La resolución de 26 de febrero de 2007 dictada por el Servicio Territorial de Vivienda y Servicios Urbanísticos de Castellón concedió a la demandante la financiación que en la resolución se recogía durante un plazo de 10 años, estableciendo expresamente:

«En los supuestos de período inicial de subsidiación de cinco años, que pueden ser prorrogables por otros cinco, se deberá acreditar dentro del quinto año del primer período que siguen reuniéndose las condiciones que le hacen acreedor de la subsidiación concedida, de acuerdo con la normativa aplicable».

Es decir, la subvención de un porcentaje de la cuota de préstamo fue otorgada por un plazo de diez años, exigiendo la Generalidad Valenciana a los cinco años la acreditación de que se sigan manteniendo los requisitos que conllevaron el otorgamiento de la subvención, pero esta ya está otorgada. Alega que tampoco se puede aplicar el artículo 35 del RDL 20/2012, a subvenciones ya otorgadas, ya que este artículo indica que «A partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley quedan suprimidas las ayudas...», pero nada regula sobre las ayudas ya otorgadas y que además proceden de Planes de Vivienda que no corresponden al que pretende regular, por lo que la Generalidad infringe en su interpretación el principio jurídico según el cual un expediente se tiene que resolver conforme a la normativa con la que se inició.

Alega que con su actuación la Administración demandada vulnera el principio de buena fe y confianza legítima- artículo 3 de la Ley 30/1992- ya que un artículo que afecta al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 lo aplica a subvenciones otorgadas de conformidad con un Plan de Vivienda anterior.

Respecto al oficio del Ministerio de Fomento de 31 de julio de 2012 que se invoca en la resolución recurrida, alega que en ningún caso una disposición normativa puede vulnerar los preceptos de rango superior, debiendo ajustarse al orden de jerarquía que establecen las leyes –artículo 51 de la Ley 30/1992-, sin que además quepa otorgarle el rango de disposición administrativa. Y en el caso de considerarla una instrucción u orden de servicio a las que alude el artículo 21 de la Ley 30/1992, alega que para su eficacia se exige la publicación, lo que no ha tenido lugar en el presente supuesto, vulnerando con ello lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

En el acto de la vista añadió el letrado de la parte actora que el aludido oficio extiende los efectos de una disposición restrictiva a supuestos no regulados ni contemplados en la misma, tal y como resulta de lo expuesto sobre el artículo 35 del RDL 20/2012, ratificando la disconformidad a derecho de la interpretación realizada por el aludido oficio la publicación de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas –disposición adicional segunda, letra a)- en la que se regula de forma legal la supresión –a partir de su entrada en vigor- de los préstamos reconocidos dentro del marco de los Planes Estatales de Vivienda».

En conclusión, a la vista de cuanto antecede, se puede afirmar que, hasta el 6 de junio de 2013, las solicitudes de ampliación del período de subsidiación de préstamos obtenidos al amparo de planes estatales anteriores al Plan 2009-2012 no debieron ser denegadas en aplicación del artículo 35 del RD-L 20/2012, sino que, por el contrario, debieron ser estimadas previa constatación del mantenimiento por parte del solicitante de los requisitos exigidos para ser beneficiario de la ayuda de subsidiación, procediendo por tanto su abono desde el momento de la concesión de la ampliación.

En el caso resuelto por la Sentencia 335/13, de 16 de septiembre, del Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 2 de Castellón, lo que se anuló, por considerarla irregular y contraria a los derechos del ciudadano, fue una actuación administrativa de la Administración autonómica (en este caso, de la Comunidad Valenciana), sin que el argumento de que la interpretación manifestada por el Ministerio de Fomento, avalara la denegación de la ayuda recurrida ni impidiera su anulación.

En este punto, cabe plantearse si, en el ejercicio de sus competencias, podía la Administración autonómica adoptar la decisión indicada, apartándose, por tanto, de los criterios interpretativos transmitidos por el Ministerio de Fomento; o si, por el contrario, como afirmaba la Consejería de Fomento y Vivienda la interpretación del Ministerio, a la que reiteradamente nos venimos refiriendo, era de obligado cumplimiento en base a lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A este respecto, hemos de decir que aunque la Comunidad Autónoma de Andalucía, asuma como única competencia en esta materia la de reconocer el cumplimiento

de los requisitos que habilitan para acceder a las ayudas previstas al amparo de los Convenios celebrados con el Ministerio competente, ello ha de hacerlo aplicando la normativa aprobada a tal efecto. Es decir, la vinculación de la Administración autonómica a la hora de llevar a cabo esta función se refiere a las normas de rango legal y reglamentario que hayan sido aprobadas por el órgano competente y a través de los procedimientos correspondientes, pero no necesariamente a la interpretación que de las mismas se realice por la Administración estatal.

En definitiva, en el ejercicio de sus competencias y en el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los convenios celebrados con la Administración del Estado para la aplicación de los planes estatales de vivienda, la obligación de la Administración autonómica es reconocer o denegar las ayudas solicitadas en las condiciones previstas en las normas aplicables.

Por este motivo, en los casos en los que el órgano correspondiente de la Administración autonómica haya denegado una ayuda prevista en el Plan Estatal a quien reúne los requisitos para acceder a la misma de acuerdo con las normas aplicables, se puede haber adoptado una resolución administrativa irregular vulneradora de los derechos de la persona solicitante, sin que la circunstancia de que tal resolución se adopte atendiendo los criterios interpretativos mantenidos por la Administración estatal haga que la decisión adoptada en sede autonómica se torne válida y correcta.

En el caso que analizamos la Administración autonómica ha venido aplicando el artículo 35 del RD-L 20/2012, de 13 de julio, para suprimir la posibilidad de ampliar el período de subsidiación de los préstamos obtenidos al amparo de planes estatales de viviendas anteriores al Plan 2009-2012, cuando esta eliminación de un derecho reconocido en aquellos planes no se contemplaba expresamente en dicho precepto.

Esperemos que el Ministerio reconsidere su criterio interpretativo y que acepte las Recomendaciones de la Defensora del Pueblo, ello en aras a garantizar el derecho a la vivienda de aquellas personas a las que en su día se les reconoció el derecho a la subsidiación de los intereses de los préstamos convenidos que sigan reuniendo los requisitos exigidos para puedan continuar haciendo frente a las cuotas de los préstamos hipotecarios a los que accedieron en su día para el acceso a vivienda en propiedad, con esta ayuda de la Administración.

Las Comunidades Autónomas, por su parte, deberían reconsiderar su actuación y plantearse si deberían proceder a revocar, al amparo de lo previsto en el artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, todas las denegaciones de ampliación del período inicial de subsidiación de los préstamos convenidos al amparo de planes estatales de vivienda anteriores al Plan 2009-2012 acordadas en aplicación del reiterado artículo 35 (es decir, desde la entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2012 y hasta el 6 de junio de 2013, fecha de entrada en vigor de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas).

Y una vez comprobado que la persona solicitante de la ampliación de la subsidiación concedida en su día, sigue cumpliendo los requisitos exigidos proceder a emitir la resolución estimatoria a la que hubiere lugar en los términos indicados en el Plan de Vivienda que sea aplicable.

No obstante, somos conscientes de que la concesión de las prórrogas o ampliaciones solicitadas no dará lugar al abono de las ayudas de subsidiación mientras la Administración del Estado mantenga su criterio interpretativo extensivo, del artículo 35 del RD-L 20/2012. Sin embargo, esta circunstancia no debe impedir que la Administración autonómica reconozca debidamente los derechos de las personas solicitantes en los términos contemplados en el Ordenamiento Jurídico. Aunque la materialización de este reconocimiento (mediante el abono de la ayuda) no se produzca mientras la Administración del Estado mantenga su postura, no es indiferente para los ciudadanos y ciudadanas que la Administración encargada de resolver su solicitud estime la misma, incluso desde la perspectiva de una posible defensa en vía administrativa y jurisdiccional de sus derechos.

El derecho a la prestación de unos servicios de interés general de calidad.

Desde hace tiempo, venimos constatando en la Institución, a través del análisis de las quejas recibidas en materia de consumo, la trascendencia que las mismas revisten para los ciudadanos cuando afectan a la prestación de lo que han venido en denominarse *servicios de interés general*, entre los que podemos incluir a los servicios que suministran energía –electricidad y gas–, los que se encargan del suministro domiciliario de agua potable; los servicios relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación; los servicios de transporte y los servicios financieros.

Es evidente que el derecho a la correcta prestación de estos servicios no tiene en estos momentos un grado de protección y tutela en nuestro ordenamiento jurídico similar al que se otorga a los derechos fundamentales contenidos en la Sección 1ª del Título I de la Constitución, o a los denominados derechos sociales recogidos en el Capítulo III de dicho Título. Sin embargo, resulta innegable que en el mundo desarrollado en el que nos desenvolvemos, la adecuada prestación de estos servicios de interés general se ha convertido en un elemento imprescindible, no sólo para el normal desempeño de las tareas cotidianas, sino incluso para garantizar unos estándares mínimos de calidad de vida.

Basta con dar un vistazo a nuestro alrededor para constatar que cuando se produce una incidencia que afecta a la correcta prestación de uno de estos servicios de interés general, la vida de los ciudadanos se ve alterada de forma muy considerable, pudiendo llegar a verse afectado incluso el ejercicio de derechos tan relevantes como el derecho a la salud, a la vivienda, a la educación o al trabajo.

Así, un corte puntual en el suministro eléctrico, aunque constituye una molestia evidente para quien lo sufre, normalmente se supera sin mayor trascendencia. Pero si se trata de un corte prolongado en el tiempo o de una sucesión reiterada de cortes, la molestia puede llegar a convertirse en un auténtico calvario para las personas afectadas. Pensemos sino en las consecuencias de un corte prolongado del suministro eléctrico o de gas en pleno invierno que impide a una familia hacer uso de la calefacción, cocinar o disponer de agua caliente para su aseo.

De igual modo, un problema puntual con el suministro de agua puede quedar en una anécdota mas o menos molesta, pero un corte prolongado en el suministro de este bien tan necesario puede convertir en inhabitable un domicilio o imposibilitar a una familia o a

toda una población el desarrollar una vida normalizada y mantener unas condiciones razonables de salubridad e higiene.

Y qué decir de los servicios que hacen posible las comunicaciones entre las personas, y muy particularmente de los servicios de telefonía e Internet. Aunque son considerados desde hace ya tiempo como servicios esenciales para una sociedad moderna y como un elemento indispensable para garantizar el progreso económico, en los últimos tiempos su relevancia no para de crecer en paralelo al incremento que experimentan como servicios necesarios para facetas cada vez más amplias y diversas de nuestra vida cotidiana.

Así, los fallos en el servicio telefónico, que hace pocos años eran harto frecuentes y únicamente provocaban malestar y algunos reproches por los inconvenientes causados, en pleno Siglo XXI, y en una sociedad hiperconectada, pueden constituirse en la causa determinante de la pérdida de un puesto de trabajo, del fracaso de un negocio o de la inviabilidad de una empresa. Y es que son cada vez más las profesiones, negocios y empresas que dependen de una permanente y fluida comunicación para su normal desempeño.

Pensemos sin ir mas lejos en el trabajador autónomo que depende del correcto funcionamiento de su terminal telefónico y de su conexión a Internet para contactar con sus clientes y realizar su trabajo; o en las empresas de reparto de mercancías o de comida rápida cuyo negocio depende de la capacidad de recibir y atender con rapidez los pedidos que les llegan por vía telefónica o por la web.

Con los servicios que se encargan del transporte de personas y mercancías ocurre algo parecido. No hace tanto tiempo, el retraso de un tren sobre el horario previsto, lejos de ser motivo de indignación o causa de grandes males, constituía una incidencia habitual, asumida por todos y considerada como algo consustancial al propio servicio ferroviario. Hoy en día, en un mundo acelerado donde el tiempo es oro y el movimiento de personas y mercancías por todo el orbe es un elemento esencial del propio sistema económico, el retraso de un tren, además de ser una circunstancia cada vez más insólita, puede ser la causa determinante de importantes perjuicios para pasajeros y empresas que confían en esa puntualidad para alcanzar a tiempo sus conexiones con otros medio de transporte, para llegar puntuales a citas de trabajo o para hacer llegar sus mercancías al lugar de destino en el tiempo concertado.

Prueba de la trascendencia que se da a la puntualidad es que hay compañías ferroviarias dispuestas a devolver el importe del billete a los viajeros afectados por retrasos de escasos minutos que hace pocos años hubieran sido considerados como ejemplos de puntualidad y buen servicio.

El funcionamiento correcto y puntual de los servicios de transporte de personas y mercancías es un elemento vital para la economía de un país y trascendental para la vida cotidiana o para el desempeño profesional de muchas personas. Pensemos sino en las consecuencias que se derivan de los conflictos laborales que, con desesperante asiduidad, afectan a colectivos profesionales que resultan ser claves para la gestión de estos servicios de transporte: maquinistas ferroviarios, controladores aéreos, pilotos, conductores de autobús, etc.

Algo similar habría que decir de los servicios financieros, ya que aunque hay quien sigue sosteniendo que es posible desarrollar la vida con normalidad sin tener relación con una entidad financiera, lo cierto es que esta afirmación cada vez va resultando mas incierta y utópica, como lo demuestra el hecho de que disponer de una cuenta corriente se haya convertido en algo imprescindible para poder realizar numerosas tareas de la vida cotidiana, como pagar la luz, o el teléfono, tener una tarjeta de crédito o comprar por Internet.

Hasta tal punto están convirtiéndose en indispensables los servicios financieros que empieza a resultar necesario tener cuenta abierta en una entidad para percibir el sueldo, cobrar una pensión, recibir una ayuda o prestación, o ser beneficiario de una subvención.

Sirva como muestra de lo que decimos el caso que nos planteaba en una queja un andaluz, cuya calamitosa situación económica le había abocado a tener que solicitar el denominado salario social a la Junta de Andalucía. Nos decía este ciudadano que para poder cobrar dicha prestación económica se le exigía tener abierta una cuenta corriente en una entidad financiera. El problema, según nos comentaba, es que la apertura y mantenimiento de dicha cuenta durante los meses que durase la tramitación de la ayuda – entre 6 y 12 meses- le suponía un coste de 20€ que, como señalaba, no estaba en condiciones de afrontar porque no tenía ingreso alguno, razón por la cual –apostillaba- se había visto en la tesitura de tener que pedir el salario social. Su petición era clara: quería que se le eximiese de la obligación de tener cuenta corriente hasta tanto no estuviese aprobada definitivamente la ayuda y dispuestos los fondos para su entrega.

Como podemos ver, los denominados servicios de interés general constituyen en la sociedad actual un elemento imprescindible para el normal desenvolvimiento de la vida cotidiana de las personas y su inadecuado funcionamiento puede ser causa de importantes perjuicios e incluso llegar a afectar a derechos fundamentales de las personas. Posiblemente por este motivo los problemas relacionados con estos servicios van escalando puestos entre los problemas y cuestiones que mas afectan y preocupan a la ciudadanía.

En efecto, si observamos los resultados de las encuestas que preguntan a la ciudadanía por los problemas que mas concitan su preocupación, observaremos que la mayoría hace referencia, como es lógico, a los grandes problemas del país: el paro, la economía, la corrupción, la inseguridad, la falta de vivienda, el sistema de salud, la educación... Ahora bien, si cambiamos algo la pregunta y nos interesamos por saber qué problemas son los que más afectan a los ciudadanos en su vida cotidiana, con seguridad observaremos que el ranking cambia de forma considerable y aparece liderado por los problemas relacionados con el servicio telefónico, el recibo de la luz o del gas, la factura del agua, el pago de la hipoteca, las comisiones bancarias, el precio del autobús o del metro, etc. Solo al final de una larga lista de cuestiones relacionadas con la prestación de servicios de interés general aparecen temas como la vivienda, la salud la educación o el medio ambiente.

Esto no significa que para los ciudadanos sea más relevante su relación con su operador de telefonía que la que mantiene con el colegio de sus hijos o con el centro de salud, sencillamente lo que revelan estas respuestas es que el ciudadano común se ve afectado en su vida cotidiana mucho mas por los problemas que tiene con su operador de telefonía que por los que tiene con el centro educativo de sus hijos o con el centro de salud. Y ello es así porque la mayoría de los ciudadanos no suele tener problemas habitualmente

con el centro educativo de sus hijos, ni con su centro de salud. Pueden tenerlos, pero no son habituales y en la mayoría de los casos pueden resolverlos con cierta rapidez y eficacia. Por el contrario, los problemas con el operador de telefonía parecen haberse convertido en un suceso inevitable que se produce con desesperante frecuencia y cuya resolución, cuando resulta posible conseguirla, es el resultado de arduos esfuerzos e infinitas dosis de paciencia.

Y lo que hablamos de los operadores de telefonía podemos extenderlo sin dudar a los prestadores de otros servicios de interés general como las compañías eléctricas o las que suministran el agua potable a nuestros domicilios. Hoy por hoy, lo que mas afecta a la vida cotidiana del ciudadano medio español no son los problemas educativos, sanitarios, de vivienda o medioambientales, son, sin ningún género de duda, los problemas con los servicios de interés general.

Pero debemos insistir en que esto no es consecuencia únicamente de la relevancia que estos servicios han adquirido para nuestra vida cotidiana en los últimos tiempos, ya que también la vivienda, la salud o la educación son esenciales para nuestra vida cotidiana. Lo que marca la diferencia es la frecuencia con que se producen los problemas en el ámbito de los servicios de interés general y lo arduo que resulta solucionarlos.

Es evidente que podemos tener un problema con el docente que da clases a nuestros hijos, pero no es habitual tener problemas de este tipo todos los meses, ni que los demás padres refieran también problemas de igual índole. Sin embargo, basta comentar en un grupo que has tenido un problema con tu operador de telefonía para escuchar una sucesión de anécdotas, casos y situaciones que desvelan a las claras que tu problema es compartido por muchos.

Siguiendo el mismo ejemplo, si tenemos un problema con el profesor de nuestros hijos, sabemos qué hacer y cómo hacer para solucionarlo. Existen unos procedimientos de reclamación que no solo están claros y son conocidos por todos, sino que además funcionan razonablemente bien. Por el contrario, poner una reclamación a un operador de telefonía no sólo es complejo y por lo general desesperante, sino que en un porcentaje bastante elevado de casos, dichas reclamaciones no prosperan y, si lo hacen, nada nos garantiza que el siguiente mes no se reproduzca el problema.

Actualmente los procedimientos de reclamación en el ámbito de los servicios de interés general están, en principio, incardinados dentro de los procedimientos generales de reclamación en materia de consumo. Lo que implica que cuando una persona tiene un problema relacionado con la prestación de estos servicios puede acudir a los organismos de consumo y utilizar los procedimientos normales de reclamación existentes en materia de consumo.

No obstante, las particularidades de los servicios de interés general han llevado a la progresiva creación de toda suerte de procedimientos y organismos específicos, cuya finalidad es contribuir mediante la especialización a solventar los conflictos que se originan en torno a la prestación de estos servicios. El problema es que la proliferación de este tipo de organismos y la enorme disparidad de procedimientos están contribuyendo a crear un ambiente de confusión entre las personas consumidoras que muchas veces no aciertan a

conocer cuál es el procedimiento correcto para tramitar su reclamación o cuál es el órgano idóneo ante el que presentarla.

Así, en materia de telecomunicaciones, junto a la posibilidad de reclamar haciendo uso de los procedimientos ordinarios de consumo -hojas de reclamaciones, organismos locales o autonómicos de consumo y juntas arbitrales de consumo- la persona consumidora tiene la posibilidad de recurrir a un organismo específico como es la Oficina de Atención al Usuario de las Telecomunicaciones, incluida dentro de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Se trata de un organismo especializado en materia de telecomunicaciones que atiende las reclamaciones de los usuarios de estos servicios, siempre que sean personas físicas, ya que las personas jurídicas y empresas están excluidas de este procedimiento de reclamación.

Algo parecido ocurre en el ámbito de los servicios financieros donde existen procedimientos y organismos específicos para atender las reclamaciones de los usuarios que, no solo funcionan como procedimientos complementarios de los generales en el ámbito del consumo, sino que además son diferentes en función del tipo de servicio de que se trate. De hecho, una reclamación contra una entidad financiera podría dar lugar a diferentes procedimientos y afectar a distintos organismos en función del tipo de servicio de que se trate.

Así, una reclamación relacionada con una práctica bancaria, como pueda ser el cobro de una comisión que se considere excesiva, será atendida en primera instancia por el servicio de atención al cliente o defensor del cliente de la entidad financiera y, en segunda instancia, por el servicio de reclamaciones del Banco de España; mientras que una reclamación por la gestión de un producto financiero, como pueda ser una cartera de valores, acabaría radicada, una vez agotada la vía de la oficina de atención al cliente y/o defensor del cliente, ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Esta disparidad de procedimientos de reclamación y de organismos competentes, cuya finalidad es disponer de medios y personal especializado para atender las reclamaciones relacionadas con la prestación de unos servicios técnicamente muy complejos, en muchos casos lo que están contribuyendo es a crear una sensación de confusión entre las personas consumidoras que con frecuencia se ven incapaces de decidir cual es la vía más correcta y eficaz para presentar y resolver su reclamación.

A este respecto, no deja de suscitar recelos el hecho de que mientras se mantiene esta disparidad de organismos para la resolución de las reclamaciones de las personas consumidoras, se haya decidido unificar en un único organismo –la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia– los múltiples organismos existentes hasta ahora con la finalidad de velar por el respeto de las empresas prestadoras de servicios a las normas de la competencia en materias tan dispares como energía, comunicaciones postales, telecomunicaciones, ferrocarriles o aeropuertos.

Nos surge la duda de si no sería más acertado unificar mediante sistemas de ventanilla única los procedimientos y organismos de reclamación en el ámbito de los servicios de interés general, a fin de facilitar a las personas consumidoras el ejercicio de sus derechos, dejando en manos de organismos especializados la difícil tarea de velar por el

respeto de las grandes empresas a las reglas de la competencia en la prestación de los servicios de interés general.

Para concluir debemos decir que, a juicio de esta Institución, es necesario diferenciar entre los derechos de las personas consumidoras cuando guardan relación con el consumo de bienes o servicios normales y cuando están relacionados con la prestación de servicios de interés general.

La creciente importancia de los servicios de interés general en la vida moderna hace imprescindible avanzar hacia una regulación más garantista de los derechos de las personas consumidoras que ponga sus intereses por encima de los intereses de las empresas prestadoras.

Asimismo, consideramos necesario acabar con la actual disparidad de procedimientos de reclamación relacionados con los servicios de interés general estableciendo un procedimiento único, común y simplificado, de reclamación, que sirva igualmente para una reclamación en materia de energía, de telecomunicaciones, de servicios financieros, de suministro de agua, de seguros, de transporte, de comunicaciones, etc.

De igual modo, abogamos por la creación de ventanillas únicas para la presentación de reclamaciones en materia de servicios de interés general, sin perjuicio de que la resolución de las mismas se lleve a cabo por unidades especializadas dentro de los organismos encargados de la supervisión y control de estos servicios.

Por último, consideramos que ha llegado el momento de plantearse la necesidad de mejorar la protección que el artículo 51 de la Constitución y el artículo 27 del Estatuto de Autonomía ofrecen a las personas consumidoras y usuarias, incluyendo en nuestro ordenamiento constitucional y estatutario un nuevo derecho que sería el derecho de las personas consumidoras a la prestación de unos servicios de interés general de calidad.

El derecho a la protección de la salud.

El derecho a la protección de la salud se reconoce con dicha redacción en el apartado 1 del artículo 43 de la Constitución Española, al tiempo que, el apartado 2 del mismo precepto, remite a la ley el establecimiento de los derechos y deberes de todos al respecto.

Para desarrollar el mandato realizado a los poderes públicos en orden al establecimiento de las prestaciones y servicios necesarios para organizar y tutelar la salud pública, la Ley 14/86, de 25 de Abril, General de Sanidad, configuró un Sistema Nacional de Salud, con carácter eminentemente descentralizado, en la medida en que se definía como el conjunto de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas, eso sí, convenientemente coordinados.

Se establecían así los principios básicos que determinaban la estructura del actual Sistema Nacional de Salud, partiendo del reconocimiento del derecho a toda la

ciudadanía y personas extranjeras residentes en España, aunque la extensión de la asistencia sanitaria pública a toda la población española se preveía de manera progresiva.

Mucho ha llovido desde entonces, y, en este tiempo, el desarrollo normativo se ha conducido de manera imparable, tanto en el ámbito estatal, como en los distintos ámbitos autonómicos, hasta el punto de alcanzarse un cierto rango de heterogeneidad, que ha servido de argumento para la invocación de no pocas desigualdades en razón del territorio.

Por nuestra parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía dedica a este derecho fundamentalmente su artículo 22. en el que tras reiterar una proclama similar a su homólogo constitucional, pasa a la enumeración directa de lo que se definen como derechos de los y las pacientes o personas usuarias, fortaleciendo de esta manera, sin lugar a dudas, la garantía de algunos que ya habían sido objeto de regulaciones de diverso nivel.

Pues bien, el 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, se nos ha presentado como uno de los hitos normativos de los últimos tiempos, en la medida en que incluye las claves para la reforma de un sistema cuya pervivencia, al menos en los términos en los que ahora lo conocemos, ha estado siempre en entredicho.

Y es que como hemos reiterado en múltiples ocasiones, ante una demanda potencialmente ilimitada de servicios y prestaciones, pero con un presupuesto limitado, que con la crisis se ha visto reducido, se plantea la tarea de distribuir los recursos de la mejor manera posible, para alcanzar un sistema eficaz y eficiente, en la dispensación de la atención sanitaria a la población.

Ya en el Informe Anual del año pasado nos hicimos eco de la promulgación de esta norma y de las dudas que había generado su texto, cuando no los inicios de su aplicación, sobre todo en lo referido al ámbito de la prestación farmacéutica, por lo que hace a la determinación de nuevas reglas sobre la participación de las personas usuarias en el coste de los medicamentos, terminando con la tradicional exención de abono que acompañaba a la condición de pensionista.

Aumentado el período temporal de vigencia de dicha norma, nos detenemos a considerar globalmente sus consecuencias en los tres aspectos que a nuestro modo de ver resultan más relevantes, a saber, la determinación del ámbito subjetivo del derecho, mediante las definiciones que realiza de persona asegurada y beneficiaria; la delimitación de su contenido, con la clasificación que introduce de las distintas carteras de servicios; y la prestación farmacéutica, no solo en cuanto a la modificación de las reglas de copago, sino por lo que hace a otras medidas destinadas a la racionalización del gasto.

Asegurado y beneficiario.

La titularidad del derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a través del Sistema Nacional de Salud, se define por la inclusión en alguno de los supuestos que permiten ser considerado como persona asegurada o beneficiaria.

La terminología empleada ya suscitaba dudas, pues la configuración del Sistema Nacional de Salud pretendía superar la concepción de la asistencia sanitaria como

prestación, de la Seguridad Social, no pudiendo negarse la evidente vinculación de aquella con esta última.

Sobre la doble naturaleza de la asistencia sanitaria que viene perviviendo en nuestro sistema, y las consecuencias que de ello se desprenden en el ejercicio cotidiano del derecho, hemos tenido ocasión de detenernos en alguna de nuestras Resoluciones, emitida en supuestos de liquidación de gastos por el coste de la asistencia, al considerar que el receptor de la misma no ostentaba el derecho referido.

Así, hemos analizado cómo se ha ido ampliando sucesivamente el ámbito de cobertura del derecho desde un punto de vista formal, hasta llegar a alcanzar un porcentaje elevado de la población, lo que no evitaba que permanecieran colectivos excluidos. Al mismo tiempo, sin embargo, se arbitraban mecanismos para dar cobertura de facto a quienes habían salido del sistema de la Seguridad Social, por ejemplo porque tras quedar desempleados, habían agotado las prestaciones.

La Ley 33/2011, de 4 de Octubre, General de Salud Pública, introdujo una medida específica de extensión del derecho a la asistencia sanitaria pública a todos los españoles residentes en el territorio nacional, a quienes no pudiera serle reconocido por otras vías, con mención expresa de las personas que agotaran la prestación o el subsidio de desempleo, con lo que parecía culminarse la evolución mencionada.

Lejos de desvincular la asistencia sanitaria pública del sistema de la Seguridad Social, el texto del Real Decreto Ley 16/2012, de Abril, no viene sino a reforzar su relación, y en cierta medida supone una regresión en el proceso al que hacíamos referencia. De esta manera, la gestión relacionada con el reconocimiento, modificaciones y extinción del derecho, continúa radicada en la Administración de la Seguridad Social (INSS), y la comprobación de su titularidad, y los datos relacionados con el tipo de aseguramiento y el grupo de clasificación a efectos de copago, se suministran por aquella, circunstancia que ha dado lugar a un conflicto de competencias con las Comunidades Autónomas a la hora de resolver las reclamaciones que se han venido produciendo por razón de estos aspectos.

Al margen de la contradicción que provoca esta situación, hemos de reconocer que se ha clarificado el ámbito subjetivo del derecho, y que se ha consagrado la universalidad del mismo, pues junto al reconocimiento como personas aseguradas de quienes agoten la prestación o el subsidio de desempleo y figuren como demandantes de empleo, se asigna la misma condición a los españoles y extranjeros que residan legalmente en España, cuando no cumplan criterios para acceder por otra vía, y no tengan ingresos superiores a 100.000 euros al año.

A tenor de lo expuesto, se resuelve la situación de las personas descendientes a cargo de personas aseguradas, que pierden la condición de beneficiarias de las mismas cuando alcanzan los 26 años, subsistiendo exclusivamente la exclusión, aunque parcial, de las personas inmigrantes que no tengan una autorización de residencia.

Este aspecto ha hecho surgir la voz de alarma en todos los sectores, tanto profesionales, como de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en este ámbito, así como de muchas Comunidades Autónomas, que se han posicionado en contra de una medida que consideran insolidaria y discriminatoria, y han adoptado iniciativas para continuar atendiendo a este colectivo en las mismas condiciones que antes de la reforma, a

lo que se añade en algunos casos también, la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la norma, que han sido admitidos a trámite.

Por lo que hace al territorio de nuestra Comunidad Autónoma, contábamos con mecanismos específicamente establecidos mediante convenio, que llevaban a proporcionar una amplia atención sanitaria a este colectivo, incluso obviando la exigencia formal del empadronamiento.

Preocupados por la situación, tratamos de conocer el patrón de actuación de la Administración Sanitaria Andaluza, la cual se ha pronunciado abiertamente a favor de seguir dispensando a estas personas la asistencia sanitaria con total normalidad, y otorgar plena vigencia a los documentos de reconocimiento de la asistencia sanitaria emitidos.

En este marco de actuación, hemos podido acceder al contenido de las Instrucciones de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del SAS, que han sido remitidas a todos los dispositivos del Sistema Sanitario Público de Andalucía, con el fin de garantizar el derecho a la asistencia sanitaria a las personas extranjeras que residen irregularmente en Andalucía y carecen de recursos, adjuntándose a las mismas el anexo del procedimiento que para el reconocimiento del derecho, debe seguirse en los centros de atención primaria.

Ello no impide sin embargo, que en la práctica cotidiana se sucedan inconvenientes burocráticos o formales que a veces retrasan el acceso a la asistencia de quienes se encuentran en estas circunstancias, y que resultan imputables al desconocimiento o la descoordinación del personal de los referidos centros de atención primaria, lo que nos viene obligando a intervenir, congratulándonos con la posibilidad de contar con las referidas Instrucciones para esgrimir las como parámetro de actuación, y valorar posibles incumplimientos.

Cartera de Servicios.

El ámbito objetivo del derecho a la asistencia sanitaria pública viene constituido por la cartera de servicios, que determina el campo de lo dispensable dentro del sistema. El Real Decreto 1030/2006, de 15 de Septiembre, sustituyó en este cometido al Real Decreto 63/95, de 20 de Enero, configurando el contenido de la prestación en sus distintos ámbitos: salud pública, atención primaria, atención especializada, atención de urgencia, prestación farmacéutica, ortoprotésica, de productos dietéticos, y transporte sanitario.

El cometido de dicha norma es el establecimiento de una cartera de servicios comunes, en cuyo acceso debe satisfacerse el principio de igualdad dentro del territorio nacional, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan diseñar su cartera de servicios complementaria, la cual requiere la aportación de los recursos adicionales que se hagan necesarios.

La definición de las prestaciones, aún cuando en esta norma haya alcanzado mayor desarrollo, no puede dejar de considerarse genérica en muchos aspectos, pues resultaría absolutamente imposible, a la par que ineficaz, definir todos los procedimientos o técnicas que puedan ser proporcionadas en el marco de un proceso asistencial. Esta circunstancia sin embargo no ayuda a aclarar las dudas en relación con la cobertura de los

tratamientos más novedosos, sobre todo, cuando además tampoco es que se haya hecho uso con profusión del procedimiento previsto para la actualización de la cartera de servicios.

Pues bien, el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de Abril, también incide directamente en esta cuestión, e introduce modificaciones sustanciales del panorama preexistente, manteniendo la vigencia del Real Decreto 1030/2006, de 15 de Septiembre, solo en tanto en cuanto no se elabore la normativa de desarrollo de la nueva cartera común de servicios prevista en el primero.

El modelo establecido parte de una sectorización de prestaciones a las que atribuye regímenes distintos, con relevancia fundamentalmente en materia de financiación, en la medida en que con excepción de la cartera común básica, existe una previsión de copago en el acceso a las mismas.

Ciertamente, la cartera común básica incluye las actividades asistenciales de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, así como el transporte sanitario urgente, quedando fuera de la misma las prestaciones de farmacia, ortoprótesis y productos dietéticos (cartera de servicios suplementaria), y las que se incluyen en la cartera de servicios accesoria, a la que de igual modo se añaden las que conforman la cartera complementaria de las Comunidades Autónomas.

En este tiempo, se han sucedido las propuestas de desarrollo normativo en relación con las prestaciones que integran las distintas subcarteras, generándose el debate subsiguiente por la cuestión del copago, y los precios que se han barajado, por ejemplo en relación con el transporte sanitario no urgente.

Por ahora sin embargo, la materialización de estas medidas dista mucho de ser una realidad, y en algunas incluso, se evidencia una decidida marcha atrás desde los posicionamientos iniciales.

En concreto, hemos podido acceder a un proyecto de Orden que desarrolla la cartera común básica, y que se ocupa de los temas que han sido priorizados por el grupo de trabajo que a tal fin se ha constituido en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que no son otros que el cribado de enfermedades en fase presintomática, la genética y la reproducción asistida.

Prevé modificaciones del Real Decreto 1030/2006, de 15 de Septiembre, para determinar con claridad los programas de cribado neonatal, y los de cribado de cáncer (mama, colorectal y cérvix); los supuestos de consejo y análisis genético, y las condiciones para la prestación de las distintas técnicas de reproducción asistida, generalizando la posibilidad del diagnóstico genético preimplantacional.

De la misma manera se contabiliza un proyecto de Orden por la que se modifica la cartera común suplementaria de prestación con productos dietéticos y las bases para la inclusión de los alimentos dietéticos para usos médicos especiales, en la oferta de productos dietéticos del Sistema Nacional de Salud y para el establecimiento de los importes máximos de financiación; así como otro proyecto de Orden para establecer la aportación del usuario en lo que hace a dichos productos, a las que se une el proyecto de Orden por la que se definen la cartera común suplementaria de transporte sanitario no urgente.

Ahora bien por las últimas noticias a las que hemos podido acceder que citan fuentes del Ministerio de Sanidad, los responsables del mismo estarían dispuestos a renunciar al establecimiento de copagos en materia de prótesis, productos dietéticos y transporte sanitario no urgente, al parecer por causa de la mejora de la coyuntura económica, y a la vista del ahorro que han supuesto las medidas de copago farmacéutico.

Hay quien señala al informe del Consejo de Estado, que cuestiona el ahorro que habría de suponer el copago en transporte sanitario, teniendo en cuenta el coste que implica el establecimiento de un sistema de cobro a los pacientes, como responsable último de esta decisión. Sea cual sea la causa no podemos sino dar la bienvenida a este cambio de opinión que evita mayores perjuicios al bolsillo de los ciudadanos y ciudadanas.

Prestación Farmacéutica.

La modificación del régimen de aportación de la persona usuaria al pago de los medicamentos que se llevó a cabo por la norma que consideramos, no solo se ha visto discutida y envuelta en polémica, sino que ha generado dificultades interpretativas y conflictos competenciales que han redundado en perjuicio de aquel, más allá del incremento de la aportación, o del sustancial cambio introducido en relación con los y las pensionistas.

A estas cuestiones nos referimos sin embargo en el capítulo correspondiente de la sección segunda de este Informe, así como el apartado de esta misma sección en el que se analizan las consecuencias de la crisis económica.

Pero el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de Abril, incide también en un proceso que se inició ya desde tiempo atrás y que persigue la racionalización del gasto farmacéutico. En este orden de cosas solo apuntamos dos precisiones.

Y es que queremos reflejar el establecimiento de mecanismos específicos de compra que se justifican en el ahorro a la hora de adquirir medicamentos y productos sanitarios de uso común en los centros del Sistema Sanitario Público de Andalucía. Así desde hace tiempo viene funcionando la central logística de compras, en el ámbito provincial, y últimamente se ha incorporado la denominada subasta de medicamentos, con la que se pretende seleccionar mediante convocatoria pública una parte de los medicamentos que se dispensan a través de los establecimientos farmacéuticos, y que ha generado una importante controversia entre los gobiernos central y autonómico, trasladada también al ámbito judicial.

Por lo que hace a las compras centralizadas, algunos usuarios nos han hecho partícipes de su descontento cuando han detectado que dicha metodología obviaba productos que venían utilizando con asiduidad, y que aparecían sustituidos por otros que consideraban menos apropiados, o de inferior calidad.

Pero el conflicto principal se ha producido en torno al acuerdo marco para la selección de principios activos para determinadas indicaciones terapéuticas, fundamentalmente por lo que hace a la definición de alternativas terapéuticas equivalentes, y la exclusión que de esta manera se entiende que se produce, al seleccionar un solo principio activo, de gran parte del abanico terapéutico.

Permaneceremos sin duda atentos a la evolución de este asunto.

I. EMPLEO PÚBLICO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

2. 6. Trabajo.

Ante los alarmantes datos que la estadística de desempleo nos ofrecía, el Gobierno de la Nación y el Gobierno andaluz han adoptado a lo largo de 2013 diversas medidas.

En primer lugar cabe destacar la medida adoptada por el Gobierno de la Nación en relación al desempleo juvenil y los nuevos estímulos a la contratación, abordado mediante el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Igualmente, cabe citar en primer lugar el Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas, en orden a flexibilizar el acceso a las prestaciones de Seguridad Social por parte de los trabajadores contratados a tiempo parcial en relación al cómputo de los periodos de carencia, adecuando la norma a la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia 61/2013, de 14 de marzo).

Por otro lado, la reforma laboral acometida inicialmente por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y posteriormente como Ley 3/2012, de 6 de julio, a supuesto para muchos actores del mercado laboral la introducción de medidas de flexibilidad interna por las empresas, a la vez que la dinamización de la negociación colectiva, contribuyendo con ello, a criterio del Gobierno, a frenar el ritmo de destrucción de empleo y a la moderación salarial a favor de la mejora de la competitividad de nuestra economía, y en este sentido, desde dicho estamento, se barruntan los primeros signos de reactivación en la actividad económica y de mejora de las previsiones de crecimiento económico y del empleo, si bien en tasas moderadas (en este sentido la estimación de creación de empleo del 0,2 % para 2014, que se anuncia con la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 2014).

En pro de este objetivo, el Gobierno acomete en 2013 una nueva reforma de la legislación laboral con el Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, iniciativa cuya exposición de motivos sintetiza en una simplificación administrativa de los contratos de trabajo a través de una muy importante reducción del número de modelos de contratos actualmente existentes, una reordenación normativa de los incentivos a la contratación en relación con la cotización a la Seguridad Social, reuniendo en un solo texto las bonificaciones y reducciones actualmente dispersas.

En este sentido se incorporan medidas que pretenden favorecer la contratación estable, especialmente el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, como también el contrato de trabajo a tiempo parcial y el contrato de trabajo en prácticas, dado su protagonismo como instrumentos de inserción en el mercado de trabajo y de transición hacia el trabajo a tiempo completo y la contratación indefinida, respectivamente.

No obstante, cabe decir que los datos de desempleo con que se cierra el año 2013 resultan aún alarmante: diciembre de 2013 cierra con casi 5,9 millones de personas, lo que viene a representar una tasa de paro del 26,03% según datos de la Encuesta de

Población Activa (EPA). En 2013 se ha seguido, por sexto año consecutivo, con la destrucción de empleo, si bien a un ritmo inferior al de los años precedentes.

En lo que a Andalucía se refiere, y en relación a las Políticas Activas de Empleo que le compete a la Junta de Andalucía a través de la Administración de Empleo, citamos la continuidad del Plan de Choque establecido en 2012, así como los dos programas de fomento más recientes, programas que conllevan una ingente gestión por parte de los Servicios de Empleo autonómicos y locales, así como para los Servicios Sociales Comunitarios.

Así pues, destacamos los siguientes planes:

a) El Plan de Choque por el Empleo (2012)

El Plan de Choque por el Empleo aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de julio de 2012, (en dotación de 200 millones de euros a proyectos educativos, medioambientales y de vivienda para paliar los efectos del empeoramiento del mercado laboral), que se materializa en inversiones en proyectos de iniciativa pública que se suma a la dotación inicial del Plan de Oportunidades Laborales (Plan OLA aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de septiembre de 2011).

Para la elaboración del Plan de Choque por el Empleo, cofinanciado con fondos europeos, se han seguido las directrices marcadas por la Estrategia Europa 2020. Así pues, dicho plan tiene tres ámbitos de actuación: construcción, ampliación y renovación de colegios e institutos, dotado con 100 millones; un programa de mejora forestal y regeneración medioambiental, con 90 millones; y obras de rehabilitación de viviendas, con 10 millones.

Desde la entrada en vigor de este plan, las condiciones en el mercado de trabajo han seguido empeorando, afectando de manera creciente a aquellos colectivos que no tienen prestaciones económicas. Por este motivo, mediante el Acuerdo de 12 de febrero de 2013, se introducen cambios en los criterios de selección de personal que van en la dirección de favorecer la situación laboral de aquellas personas paradas sin prestaciones económicas y con cargas familiares, otorgando prioridad a aquellas que llevan en la situación de desempleo una mayor duración.

b) El Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Andalucía (2013).

A través del Decreto-Ley 7/2013 se adoptan un conjunto de medidas, de la que destacamos el Programa de Ayuda a la Contratación (junto al plan relativo a la garantía alimentaria y la reforma del Ingreso Mínimo de Solidaridad), que dado su carácter reciente, se carece de datos para su evaluación de resultados.

Dicho programa se materializa a través de la asignación a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de una cantidad económica para que los mismos contraten a personas que se encuentren en situación de demandante de empleo durante un período ininterrumpido igual o superior a un año y pertenezcan a una unidad familiar en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, entre otros requisitos.

La distribución de los créditos para la financiación de este programa se aborda de manera directamente proporcional al número de personas en paro en cada municipio.

El objeto de las tareas a desarrollar por las personas contratadas por este programa deben ser necesariamente de especial interés para la comunidad y estar preferentemente localizadas en Zonas con Necesidades de Transformación Social (se consideran Zonas con Necesidades de Transformación Social aquellos espacios urbanos concretos y físicamente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social., en caso de que en el municipio exista una zona de estas características, que se determinan en el Anexo de dicho Decreto-ley).

La duración de los contratos es entre 15 días y tres meses, conforme a la modalidad de por obra o servicio determinado.

La financiación de cada contrato incluido en el Programa de Ayuda a la Contratación no superará, incluyendo las cotizaciones a la Seguridad Social, los 1.000 euros en cómputo mensual.

c) Las medidas de Empleo y Fomento del Emprendimiento (2013).

Con antecedente en el paquete de veintiuna medidas adoptadas por el Consejo de Gobierno de 12 de febrero de 2013 se promueve para hacer frente a la situación socioeconómica en Andalucía en sectores y grupos laborales claves: implantar medidas de empleo financiadas directa y transitoriamente desde el sector público para reducir el desempleo de larga duración e incorporar jóvenes al sistema productivo, reforzar las políticas de inclusión que atiendan, sobre todo, a las familias sin recursos y en las que todos sus miembros están en desempleo, y reforzar las políticas activas de empleo para mejorar la empleabilidad de las personas en situación de desempleo y sus posibilidades de encontrar empleo (acuerdo consensuado con los agentes económicos y sociales más representativos en el marco del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía, suscrito el pasado 20 de marzo de 2013), el Decreto-ley 8/2013, de 28 de mayo, de Medidas de Creación de Empleo y Fomento del Emprendimiento concreta cuatro líneas de ayudas y tres iniciativas de actuación específicas.

Las líneas de ayuda se materializan por vía de los programas siguientes: Bono de Empleo Joven, Apoyo y Fomento del Trabajo Autónomo, Apoyo a la Economía Social y Becas de Internacionalización para técnicos superiores de formación profesional

En cuanto a las iniciativas de actuación específicas incluidas en el decreto-ley, se contemplan las siguientes:

- Iniciativa estratégica a favor de los territorios especialmente afectados por el desempleo, que tiene el fin de atender e impulsar, con carácter inmediato, la atención a las necesidades y demandas particulares de los territorios, logrando así un mejor aprovechamiento de todas las medidas de apoyo a la creación de empresas y empleo y de apoyo a la actividad productiva.

- Acción de Fomento de las Personas Emprendedoras, en orden a solventar las perentorias dificultades que encuentran los jóvenes empresarios para acceder al crédito de las entidades financieras dada la escasez o indisponibilidad crediticia, con el objetivo de fomentar la creación de empleo. También amplía el ámbito de aplicación de la bonificación

de tipos de interés destinada a la disminución de los intereses generados por los préstamos suscritos con entidades financieras para financiar el proyecto, a los préstamos que concierten los jóvenes emprendedores menores de treinta y cinco años en el marco de los Fondos sin personalidad jurídica.

- Línea de atención preferente a personas desempleadas mayores de cuarenta y cinco años que se encuentren en situación de demandante de empleo no ocupado, procedentes de expedientes extintivos de regulación de empleo en la industria manufacturera.

2.6.1. Políticas Activas de Empleo.

Especial significación ofrece en Andalucía las políticas activas de empleo que tienen como colectivo diana el de los desempleados agrarios, aspecto que tuvimos ocasión de analizar en su vertiente de acceso a los programas de fomento de empleo en este ámbito.

Así, en la **queja 12/746**, en la que el interesado -en su condición de Concejales- exponía que en su opinión los procedimientos de selección y contratación de trabajadores afectos a las obras y servicios integrados en los Programas de Fomento de Empleo Agrario (PFEA) promovidos por el Ayuntamiento de su localidad no se ajustaban a los trámites y criterios establecidos en la normativa de referencia.

El promotor de la queja planteaba la misma respecto a una importante iniciativa administrativa incluida en el ámbito de las políticas activas de empleo en pro del desarrollo sostenible de las zonas rurales; resultando además que en tal iniciativa vienen cooperando ininterrumpidamente la Junta de Andalucía, la Diputación Provincial y el Servicio Público de Empleo Estatal, entidades que -cada ejercicio presupuestario- realizan aportaciones de fondos públicos para la ejecución de actuaciones de interés general en el citado municipio.

Actuaciones que van desde la realización de infraestructuras en el sector agrícola, ganadero, industrial y de servicios, y para la construcción de dotaciones de equipamientos sociales, parques o jardines; hasta la modernización de regadíos, pasando por la urbanización de polígonos industriales, o el arreglo de calles en las zonas rurales y pequeños municipios; debiendo resaltarse que la selección y contratación de los trabajadores -prioritariamente jornaleros- afectos a la ejecución de aquellos proyectos y actuaciones, han de ajustarse a las garantías y con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación al programa de fomento de empleo agrario, de créditos para inversiones de las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

Añadía que no se venía respetando las prioridades en favor de los perceptores de renta agraria, con responsabilidades familiares y permanencia en situación de desempleo en el año precedente.

Admitida a trámite la queja procedimos a poner en marcha las actuaciones ante los organismos administrativos correspondientes para investigar los hechos que motivaban tal reclamación.

Desde la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo, se nos comunicaba que en el Centro de Empleo de referencia, al que estaba adscrito el referido municipio, por el mismo no se habían presentado ofertas solicitando personal -tanto cualificado como no cualificado- para cubrir puestos de trabajo en obras del Plan de Fomento del Empleo Agrario (2011-2012), pero sí comunicaban la contratación de personal para dichas obras.

Por otro lado, en la normativa reguladora de la selección y contratación de trabajadores se contempla que la misma debería solicitarse mediante oferta genérica, dirigida a la Oficina Pública de Empleo, con una antelación mínima de 15 días al inicio de las obras, considerando expresamente a los trabajadores no cualificados y beneficiarios de renta agraria como colectivo prioritario.

Por la Diputación Provincial, se nos informó que sus competencias al respecto se limitaban a la concesión de las subvenciones eventuales para gastos de material contemplados en los proyectos, siendo de la exclusiva competencia del Servicio Andaluz de Empleo y del Ayuntamiento, la selección del personal desempleado a contratar.

Por otro lado, la Dirección Provincial del Servicio Público Estatal de Empleo, nos informaba, dada la no realización de ofertas genérica a través del SAE; procedió esta Dirección Provincial, con fundamento ex arts. 9 y 11.1 y 2 del RD 939/1997, de 20 de junio, a la incoación de los pertinentes procedimientos de reintegro de las cantidades satisfechas en concepto de subvención de los proyectos pertenecientes a dicho ejercicio, siendo el estado actual, el correspondiente al desarrollo de los mismos con arreglo a lo dispuesto en el Título II de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y Resolución de 12 de abril de 2004, entre otras normas de general aplicación.

«(...) No consta en esta Dirección Provincial que haya sido detectada ninguna otra incidencia en cuanto a las contrataciones efectuadas, existiendo constancia, en cambio, de que éstas sí fueron preceptivamente comunicadas en su momento al Servicio Público de Empleo. Por otra parte, se ha verificado por el personal técnico de este Organismo que las obras se han materializado y la justificación de los gastos se ha efectuado correctamente.»

En cuanto al procedimiento que seguía el Ayuntamiento para la selección de trabajadores adscritos a obras subvencionadas con fondos destinados al PFEA, la Dirección Provincial del SEPE iba a proceder a requerir a la Corporación municipal para que informe detallada y exhaustivamente de si en el procedimiento aplicado en la referida selección, al no constar que se hubiera presentado la preceptiva oferta ante el Servicio Público de Empleo, así como si se ha observado o no, lo previsto al efecto en Real Decreto 939/1997, en cuanto a lo dispuesto en su art. 9.2 respecto de los colectivos a quienes el programa se dirige así como las prioridades en el mismo establecidas.”

Finalmente por lo que al Ayuntamiento se refiere, cabe señalar que no obtuvimos respuesta formal y expresa sobre estos extremos, sin perjuicio de constatar que la forma de seleccionar y contratar a los trabajadores con cargo al Plan de Fomento del Empleo Agrario (PFEA) viene siendo la misma que se aplicaba en el antiguo régimen del Plan de Empleo Rural (PER). Así pues, desde los años 80-90, mediante un acuerdo tácito entre el Municipio y la Administración Central (Direcciones Provinciales del INEM de la época), no se cursaban a ellas peticiones u ofertas genéricas de empleo; sino que en régimen asambleario los representantes sindicales presentes en el ámbito municipal

seleccionaban y establecían una lista de trabajadores, siendo preferente la antigüedad y en menor medida circunstancias socio-económicas, con llamamientos en forma rotatoria para su contratación en las obras ejecutadas con cargo a aquellos Planes de Empleo Rural.

Al respecto de los hechos expuestos y de forma previa debimos efectuar las siguientes consideraciones:

Primera.- Marco regulador de los Programas de Fomento del Empleo Agrario (PFEA).

Se estableció en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación al programa de fomento de empleo agrario, para inversiones de las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

La referida norma reglamentaria obedece al interés gubernamental de acometer, en el marco de las políticas activas de empleo, la búsqueda de la máxima efectividad en la utilización de los fondos públicos disponibles mejorando la efectividad de las inversiones que lleven a cabo anualmente las distintas Administraciones públicas, en el ámbito territorial mínimo de gestión y aplicación, los Consejos Comarcales de Empleo, tratando de llevar a cabo la ejecución y dotación de infraestructuras que posibilitaren el asentamiento de actividades productivas generadoras de empleo en aquellas Comunidades Autónomas.

En cuanto al desglose de costes salariales y materiales en los referidos proyectos de obras y servicios, su regulación se adaptó en la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante el Decreto 226/2011, de 5 de julio, norma en la que se determinan las subvenciones a otorgar por la Junta de Andalucía a las Diputaciones Provinciales para la financiación de los costes de adquisición de los materiales de los proyectos de obras y servicios afectos al Programa de Fomento de Empleo Agrario para el ejercicio 2011 (y siguientes).

A diferencia de la Administración General del Estado que, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, asume el compromiso de subvencionar los costes salariales y de cotizaciones empresariales, las Diputaciones Provinciales de Andalucía en ejercicio de las competencias de asistencia económica a los Municipios (art. 13 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía) asumen subvencionar los costes de materiales de los proyectos de obras y servicios afectos al Programa de Fomento de Empleo Agrario mediante la subvención de préstamos concertados con entidades de crédito.

Préstamos concertados, que a partir de la publicación del citado Decreto 226/2011, de 5 de julio, resultan subvencionados por la Junta de Andalucía (en parte) a las Diputaciones Provinciales, ante las dificultades de éstas para la reducción de su déficit público, lo que venía demandando la colaboración financiera de la Junta con las Diputaciones en tal sentido y para la ejecución de los Programas de Fomento del Empleo Agrario.

Segunda.- La selección de los trabajadores a contratar en el seno de los Programas de Fomento de Empleo Agrario.

En desarrollo y ejecución de los PFEA las Oficinas de Empleo seleccionarán, para ocupar puestos de trabajo no cualificados, a trabajadores eventuales agrarios afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social por cuenta ajena, en situación de alta o asimilada, con una antigüedad mínima a determinar por las respectivas Comisiones Ejecutivas Provinciales del Instituto Nacional de Empleo, y que estén inscritos como desempleados en la correspondiente Oficina de Empleo.

Las Comisiones Ejecutivas Provinciales del Instituto Nacional de Empleo, por lo que se refiere al ámbito provincial, y los Consejos Comarcales, en su respectivo ámbito de actuación, considerarán los siguientes criterios de prioridad para la selección de trabajadores, que ponderarán según las circunstancias objetivas del empleo: tener responsabilidades familiares; mayor periodo de permanencia como demandantes de empleo; no haber sido contratados en planes de empleo, en el año inmediatamente anterior en el que se realiza la selección y ser o no beneficiario de prestaciones por desempleo.

Si se tratare de la cobertura de puestos de trabajo cualificados, la Oficina de Empleo seleccionará a los trabajadores inscritos que dispongan del perfil profesional que más se ajuste al contenido de dichos puestos.

En las presentes actuaciones, constatamos que se había cumplimentado el procedimiento de coordinación interterritorial establecido en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, y sus previsiones reguladoras de la contratación de personal desempleado, por las Administraciones Central, Autonómica y Provincial y que cada una en el ámbito de sus competencias y compromisos contraídos respecto del sistema aportando los fondos para personal a contratar temporalmente, llevando a cabo la gestión administrativa de los programas y planes anuales, diseñando o contribuyendo al diseño y a la ejecución de los proyectos de las obras de interés general y social, aportando fondos para los materiales, constituyendo y manteniendo en funcionamiento los Consejos referidos, órganos todos ellos con importantes competencias en la selección de proyectos, control y coordinación de ejecución de los mismos entre otras; sin que a aquellos se haya unido la Administración Municipal, principal beneficiaria y destinataria de la cooperación, que en lo que a este particular se refiere, actúa al margen de las relaciones de coordinación.

Es por ello, que sin que por nuestra parte se pretendiera determinar y valorar el mayor o menor grado de adecuación de la actuación municipal a la de referencia, entendimos que cuando se trataba de administrar los fondos y subvenciones o ayudas - económica y/o técnica- recibidos periódicamente de la cooperación interadministrativa (Estado, Comunidad Autónoma y Provincia), resultaba obligado acomodarse en la gestión de aquellos fondos a los criterios, procedimientos y normas determinados y establecidos al respecto.

Por cuanto antecede se formularon al Ayuntamiento y a la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo las resoluciones que a continuación se expresan:

Recordatorio del deber de cumplir los preceptos establecidos en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, a que se ha hecho referencia.

Recomendación: Que por el Ayuntamiento, en aras de los principios de cooperación, coordinación, así como de sometimiento al principio de legalidad, se adopte una práctica administrativa acorde con la normativa de referencia en cuanto a la actual gestión municipal de las contrataciones laborales temporales dimanantes de los PFEA y se

acaten los procedimientos, criterios y reglas establecidos en el repetido Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, a tal fin.

Recomendación: Que por la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo de Sevilla se adopten las directrices e instrucciones necesarias para llevar a cabo en forma coordinada con las restantes Administraciones intervinientes, la adopción de medidas de colaboración financiera en la ejecución de Programas de Fomento de Empleo Agrario.

Atendiendo a la anterior recomendación, por el Ayuntamiento se informa que las contrataciones derivadas del PFEA se acogen en la normativa reguladora, habiéndose adoptado las instrucciones pertinentes a tal fin.

Como quiera que son múltiples las quejas que se refieren a las disfunciones del Servicio Andaluz de Empleo en relación a los diversos programas de fomento del empleo, y muy variada su casuística, destacamos aquí, por su importancia, la relativa a la política de transparencia e información de la Administración de Empleo.

Así en la **queja 11/3454**, promovida de oficio respecto a la atención a los ciudadanos y el acceso de los mismos a información obrante en los expedientes en que aparecen como interesados, por parte de los Servicios dependientes de la Consejería de Empleo (relacionada con la anterior la **queja 11/3359**, promovida a instancia de parte sobre el mismo asunto).

La actual circunstancia de crisis económica y paro ha dado lugar a que, un número muy elevado de ciudadanos, se haya visto obligado a acudir en demanda de las ayudas y servicios que desde la Administración de Empleo se ofertan.

En esta tesitura se sitúan personas individuales y entidades jurídicas. Las primeras relacionadas con el Servicio Andaluz de Empleo en demanda de empleo y actividades formativas y ante la Consejería de Empleo en relación a las distintas ayudas que convoca (Plan MENTA, PROTEJA, etc.). Las segundas, entidades públicas y privadas, que promueven y colaboran con la Administración Autónoma en los distintos programas derivados de las políticas activas de empleo (Talleres de Empleo, Formación Profesional para el Empleo, etc.), demandando las ayudas y subvenciones al respecto.

En todos estos casos, se genera la instrucción de expedientes administrativos que como consecuencia de las distintas vicisitudes procedimentales que les pueden acontecer (requerimientos para subsanación de defectos formales, etc.), sufren diversos retrasos, lo que conlleva el interés de los promoventes en conocer y obtener información al día sobre el estado de tramitación de los mismos en cualquiera de sus fases (ya sean las de gestión administrativa, fiscalización del gasto o pago efectivo).

Tal interés, según nos exponen las personas que acuden a esta Institución solicitando nuestra intervención al respecto de esa falta de información, no es satisfecho en un elevado número de ocasiones por la Administración de Empleo, cualquiera que sea el canal o el medio por el se interesa aquella información (solicitud por escrito, llamada telefónica, fax, vía telemática, etc.).

Por las quejas e informaciones que al respecto recibimos, esta cuestión se agrava cuando los expedientes administrativos se tramitan en los servicios centrales de la

Consejería de Empleo o del Servicio Andaluz de Empleo y, cuando ante la dificultad en obtener la información por las vías de acceso anteriormente citadas, en no pocas ocasiones, los interesados deciden acudir personalmente a las correspondientes oficinas con tal finalidad y –a veces- sin resultados positivos.

Las necesidades de información de estos interesados individuales o colectivos se torna de especial importancia por cuanto tratándose en muchos de estos casos de ayudas económicas vinculadas a la creación o mantenimiento de empleo, la información sobre el estado de tramitación y los tiempos administrativos resultan fundamentales para adoptar decisiones en la esfera de los mismos (temas crediticios, suspensión o extinción de actividades, etc.).

En consecuencia con lo anterior, el Defensor del Pueblo Andaluz, decidió iniciar actuaciones de oficio solicitando el informe a la Consejería de Empleo, en particular sobre estrategia informativa de la Administración de Empleo Autonómica y personas responsables de la información administrativa particular en cada Centro Directivo.

En su respuesta el Departamento nos contestaba en síntesis que en cumplimiento de lo establecido en el Art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, atender a la ciudadanía y garantizar el acceso a la información tanto de las personas individuales como de las entidades públicas y privadas, en relación a la tramitación de expedientes administrativos, constituye un derecho y como tal desde la Consejería de Empleo y desde el Servicio Andaluz de Empleo se vela escrupulosamente por su cumplimiento.

Añadía el informe de la Administración de Empleo, que es una condición “sine qua non” de la Administración Pública que, rige el funcionamiento transparente y diario de la Administración Autonómica, lo que engloba tanto a los Servicios Centrales de la Consejería de Empleo, como al Servicio Andaluz de Empleo y a cada Centro Directivo.

Por su parte, respecto a la segunda cuestión planteada en nuestra petición la Consejería nos informaba que en estricta aplicación de lo establecido en el Art. 4 , a) y c), del Decreto 90/1993, de 13 de julio, por el que se asignaban diversas funciones a determinados órganos Administrativos de la Junta de Andalucía que establecen respectivamente, que son funciones de las secciones u órganos asimilados informar a los ciudadanos y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, sin perjuicio que dichas funciones se puedan encomendar a otros órganos especializados.

En base a los referidos antecedentes, realizamos las siguientes consideraciones:

Primera.- La atención e información al ciudadano y el derecho a una buena administración.

En nuestra opinión, las situaciones descritas ponen de manifiesto una carencia de información y dificultades para tener puntual información del expediente de que se trate, situación que si bien no puede valorarse como indefensión en la tramitación de dichos procedimientos, conculca de lleno el derecho que como ciudadano privilegiado –interesado-

tiene respecto al estado de tramitación de su expediente, máxime cuando la demora destaca y preside los mismos.

Lo anterior, por cuanto se pudiera vulnerar –en tales circunstancias y situaciones- todo un cuerpo normativo regulador del derecho de acceso de la ciudadanía a la información administrativa: Arts. 33, 34 y 35 de la Ley 30/1992; Art. 80 de la Ley 9/2007, de la Administración de la Junta de Andalucía, Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos. Cuerpo normativo por otra parte, encargado de desarrollar a nivel de normativa básica estatal y de normativa autonómica, las previsiones constitucionalmente establecidas en el Art. 103 en relación con el Art. 105 de nuestra Carta Magna, en virtud de lo estableció en el Art. 149.1.18º de la misma, que establece y regula las bases del régimen jurídico, las del procedimiento administrativo común y las del sistema de responsabilidad de las Administraciones, siendo aplicables a todas las Administraciones Públicas.

Como norma fundamental del ordenamiento jurídico propio, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (Art. 31) garantiza el derecho a una buena administración, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 133 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 103 de la Constitución, esa Administración debe actuar de acuerdo con una serie de principios, entre ellos, los de eficacia, eficiencia, simplificación de Procedimientos, transparencia, buena fe, protección de la confianza legítima y proximidad a los ciudadanos.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con principios de eficacia, eficiencia y servicio a los ciudadanos, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima. En sus relaciones con la ciudadanía, además, las Administraciones públicas deben actuar de conformidad con los principios de transparencia y de participación.

Los mismos principios se recogen en el artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, junto a otros de interés como los de responsabilidad por la gestión pública, buena administración y calidad de los servicios. El principio de buena administración también se contempla y concreta en el artículo 5 de la misma Ley.

Segunda.- El derecho de acceso a la información en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y las Cartas de Servicios.

Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a

las resoluciones y actos Administrativos. Y además a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, las Cartas de Servicios se regulan conforme a lo dispuesto en el Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, junto con el sistema de evaluación de la calidad de los servicios.

Según lo recogido en dicho Decreto, las Cartas de Servicios constituyen un valioso instrumento dirigido, por un lado, a informar a la ciudadanía de sus derechos, de los servicios que se ofrecen y de los compromisos de calidad que asumen los órganos, organismos, unidades y entidades de la Junta en la prestación de aquellos y; por otro lado, a crear una cultura de la calidad que proporcione los instrumentos para la mejora continua de la Administración pública.

En consecuencia y considerando que en el Departamento afectado en las presentes actuaciones, las Cartas de Servicios existentes se circunscriben exclusivamente a la aprobada por Orden de 1 de julio de 2008, de la entonces Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, respecto del Servicio de atención a la ciudadanía y, la de la Dirección Provincial de Jaén del Servicio Andaluz de Empleo, aprobada por Resolución de 11 de enero de 2010; y, estimando necesario en los momentos actuales, dado el elevado volumen de gestión de prestaciones, becas, subvenciones y ayudas que gestionan la Consejería concernida en las presentes actuaciones y el Servicio Andaluz de Empleo; considerando necesario que en todos los ámbitos competenciales del Departamento se determinen las modalidades de atención e información al ciudadano y los canales para solicitar y llevar a cabo la misma, así como la relación de servicios prestados, sus compromisos de calidad y, también los derechos de los usuarios y los procedimientos para formular sugerencias y reclamaciones, consideramos necesario que la Consejería de Economía, Innovación Ciencia y Empleo, así como el Servicio Andaluz de Empleo, cuenten con una Carta de Servicios revisada y actualizada en sus relaciones con la ciudadanía en materia de empleo.

A la vista de todo ello se formuló a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo la siguiente Resolución:

Sugerencia: Que por la misma se lleve a cabo una estrategia de transparencia e información administrativa en materia de gestión de las políticas activas de empleo, tanto en el ámbito de la Consejería como del Servicio Andaluz de Empleo, que comprenda la generación y revisión de las Cartas de Servicios que correspondan.

Siendo aceptada expresamente la Resolución por la Consejería, dimos por finalizadas las actuaciones.

Un supuesto similar, en el que intervenía un mal funcionamiento del Servicio Andaluz de Empleo, lo tenemos en la **queja 12/851**, promovida en relación con ayudas al sector de trabajo autónomo, en la cual por la interesada presentó solicitud relativa a Programa de apoyo a la Trabajadora Autónoma, presuntamente desestimada. Admitida a trámite la queja, el informe de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo nos exponía que la interesada habría presentado su solicitud valiéndose de un formulario acorde

a la normativa de aplicación a anteriores convocatorias, ante la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo.

Constaba en las actuaciones administrativas que la misma no había utilizado el aplicativo Gescontrat@ o Contrat@ para formalizar contrato a que se refería en su solicitud, requisito exigible conforme a lo establecido en el Art. 6 de la Orden de 24 de febrero de 2010, que era la que resultaba de aplicación a la referida convocatoria.

Según nos informaba el organismo de referencia, su solicitud no fue respondida expresamente debido a la acumulación de expedientes en tramitación y la falta de recursos personales, lo que motivó que se resolvieran expresamente las solicitudes que se habían estimado.

No obstante la interesada, formuló recurso de reposición ante aquella desestimación presunta, recurso que fue igualmente desestimado esta vez en forma expresa, básicamente por no haber formulado la contratación, a través de los aplicativos indicados, como exigía la Orden de convocatoria.

En sus alegaciones la interesada nos indicaba que al momento de preparar su solicitud y la documentación que debía adjuntar, siguió las instrucciones existentes en la página web de la Consejería de Empleo al respecto, y asegura que en las mismas no aparecía como obligatoria la utilización de los aplicativos antes indicados para acreditar la contratación, sino que se hacía referencia todavía a los formularios de la Orden precedente de 15 de marzo de 2007.

Añadía que en ningún momento se le había informado desde el Departamento que debería subsanar defectos en su solicitud y en el expediente como establece el Art. 35 de la Orden de 24 de febrero de 2010, que regulaba la Convocatoria, como tampoco al momento de su presentación en la respectiva oficina del Servicio Andaluz de Empleo (SAE).

Al respecto de los hechos expuestos y de forma previa debimos efectuar las siguientes consideraciones:

Primera.- Régimen jurídico de la convocatoria en cuestión.

Visto el contenido y documentación obrante en el expediente de queja y las afirmaciones de las partes, parece cuestión pacífica que la Convocatoria se regía por lo establecido en la Orden de 24 de febrero de 2010, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas públicas destinadas a fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral.

Por otro lado la interesada inicialmente y durante la fase de preparación de la documentación a adjuntar a la solicitud de la ayuda, consultando la página web de la Consejería de Empleo, adecuó la misma a las indicaciones en ella contenidas, que según la propia interesada eran las relativas a la Orden de 15 de marzo de 2007; presentando por tanto la solicitud con defecto de forma.

No obstante, pese a ser lo anterior una cuestión clara y aceptada por ambas partes, conforme a las bases de la Convocatoria y, mas en concreto por aplicación de lo establecido en el Art. 35.5 de la Orden de 24 de febrero de 2010, que -según la Consejería- regía la misma, no es menos cierto que la Administración convocante, tenía la obligación de

-en los casos de que la solicitud no reúna los requisitos generales exigidos o no se acompañe de la documentación específica prevista en el articulado de la propia Convocatoria- requerir a la persona o entidad interesada para que en un plazo de diez días subsanare la falta o acompañare los documentos preceptivos, de conformidad con lo establecido en el artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en tal sentido se refiere el apartado 5 del art. 31 de la citada Orden de convocatoria.

Lejos de requerir tal trámite de subsanación la Administración se limitó a resolver el asunto mediante la técnica del silencio administrativo, tal y como explicita en el informe dando por concluido a este respecto el procedimiento, cuando lo correcto es que dicha solicitud debería haber sido objeto de requerimiento en el sentido indicado y, caso de incumplirse el mismo, resolver sobre la inadmisibilidad de la solicitud presentada, concluyendo de este modo el procedimiento, sin entrar en el fondo del asunto.

Además, una vez subsanados los defectos de la solicitud inicial, el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), establece la obligación de la Administración de dictar en todos los procedimientos resolución expresa sobre el fondo del asunto y notificar la misma.

Segunda.- Del derecho a una buena administración y los principios rectores de la actuación administrativa a que se le informara por la oficina del Servicio Andaluz de Empleo.

La actuación incorrecta de la Administración del Servicio Andaluz de Empleo (no informándole, no requiriéndole la subsanación) no puede acarrear el perjuicio sobre la interesada, que con anterioridad a la solicitud había formalizado el contrato de interinidad con la sustituta.

Como norma fundamental del ordenamiento jurídico propio, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (Art. 31) garantiza el derecho a una buena administración, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), las Administraciones públicas deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima y en sus relaciones con la ciudadanía, deben actuar de conformidad con los principios de transparencia y participación.

Los mismos principios se recogen en el artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, junto a otros de interés como los de responsabilidad por la gestión pública, buena administración y calidad de los servicios. El principio de buena administración también se recoge y concreta en el artículo 5 de la misma Ley.

A la vista de todo ello, formulábamos a la Dirección General del SAE la siguiente Resolución:

Recordatorio de los deberes legales contenidos en los preceptos que han sido transcritos.

Recomendación 1: Necesidad de que por la Administración se dé respuesta, a cuantas solicitudes sean formuladas por los ciudadanos a la mayor brevedad posible y en todo caso con sujeción a las Convocatorias, Ley del procedimiento administrativo, habilitando los plazos para subsanación de errores, defectos o falta de documentación, conforme a las previsiones de la convocatoria respectiva.

Recomendación 2: Respecto de la concreta relación jurídico individual de la interesada en las presentes actuaciones, se retrotraigan las mismas al momento de presentación de solicitud y documentación y, teniendo por subsanada la solicitud, se continúe su tramitación, resolviendo sobre el fondo del asunto.

De la contestación a nuestro posicionamiento, el citado Centro Directivo se desprendía discrepancia técnica en orden a la aceptación de la Resolución formuladas por estas Institución, al entender que por la Dirección Provincial, de oficio y como un error subsanable se tomó en consideración la solicitud presentada en modelo no vigente, dando curso a la misma como si hubiere sido presentada en base a la Orden de 24 de febrero de 2010.

Considerando -eso sí- que la irregularidad producida consistía en la falta de formalización del contrato -adjunto a la solicitud- mediante los aplicativos informáticos debidos, requisito éste "sine qua non"; sin que resultare -por tanto- factible el retrotraer las actuaciones.

Por último, en el expediente de **queja 12/2939**, (ya citada por cuanto a su iniciación en informe anual anterior) tuvimos ocasión de tratar el recurrente tema del silencio administrativo, en cuestiones atinentes a las políticas activas de empleo ámbito formación y becas y ayudas concedidas para compensar gastos a los beneficiarios.

En ella, el interesado manifestaba que en relación con Becas de Formación (Convocadas y concedidas en su día por el Servicio Andaluz de Empleo) no le habían abonado los importes de las correspondientes a los cursos de Prevención de Riesgos Laborales y Primeros Auxilios y de Instalador de Climatización, ambos cursos finalizados, y como quiera que no se le contestaba, reiteró su petición sin que se le hubieren abonado las cantidades concedidas como beca y sin que se le respondiera a sus peticiones de información y de pago.

Solicitado el correspondiente Informe inicialmente de la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo, ésta nos comunicaba lo siguiente:

"En la observación del expediente administrativo se ha comprobado que va a dictarse en su momento una resolución administrativa de reconocimiento del derecho solicitado por el interesado, estando únicamente pendiente para que pueda ser notificada tal resolución, al ser un expediente de naturaleza económica, de la incorporación del presupuesto correspondiente en el presente ejercicio de 2012, hecho que a la fecha todavía no se ha producido. (...).

No obstante lo anterior ha de participarse que el retraso existente en la tramitación de las ayudas derivadas de la realización de las acciones formativas

por el alumnado al que van dirigidas, se debe a la conjugación de la gran cantidad de expedientes de ayudas de igual naturaleza para los recursos personales que pueden destinarse a dicho fin.”

Como de la respuesta recibida no se desprendía que se notificara al interesado decisión alguna formulamos Resolución en base a las siguientes consideraciones sobre el régimen jurídico aplicable a la situación de falta de respuesta y principios de actuación administrativa:

Única.- De la obligación de resolver a cargo de la Administración Pública y del derecho de la ciudadanía a una buena administración.

El artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), establece la obligación de la Administración de dictar en todos los procedimientos resolución expresa sobre el fondo del asunto y notificar la misma, sin perjuicio de que en el procedimiento intervenga prescripción, renuncia, caducidad o desistimiento, o bien la desaparición sobrevinida de su objeto, pues cuando concurren estas circunstancias habrá de dictarse dicha resolución en tal sentido.

El principio de buena administración también se recoge y concreta en el artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, sobre la base de la concurrencia de los derechos de la ciudadanía a la proporcionalidad de los actos administrativos; a un tratamiento equitativo, imparcial y objetivo; a la participación y acceso a los procedimientos; a la resolución de sus asuntos en un plazo proporcionado y razonable, etc.

A la vista de todo ello formulamos a la Dirección Provincial del SAE la siguientes resoluciones:

Recordatorio de los deberes legales contenidos en los preceptos que han sido transcritos.

Recomendación concretada en la necesidad de dar respuesta, a la mayor brevedad posible, al escrito de solicitud de información formulado por la persona interesada.

Como quiera que se había producido el traspaso de competencias en materia de formación profesional para el empleo a la Consejería de Educación, por la Dirección General de Formación Profesional, se comunicaba que se había dado curso al pago requerido.

2.6.2. Mediación en conflictos laborales.

A lo largo del ejercicio de 2013, han sido diversos las quejas presentadas por conducto de trabajadores -o de sus representaciones sindicales- de empresas incursas en conflictos colectivos, especialmente con ocasión de expedientes de regulación de empleo (ERE) extintivos total o parcialmente de las relaciones laborales, evento laboral que desgraciadamente viene estando cotidianamente presente en el ámbito laboral andaluz, como consecuencia de la crisis económica.

Como quiera que se tratan mayoritariamente de empresas privadas sobre las que esta Institución tiene notablemente limitada sus posibilidades de fiscalización, toda vez que se ha suprimido el trámite de autorización de la Autoridad Laboral (actuales Delegaciones Territoriales de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo), caso de desacuerdo entre las partes empresariales y los trabajadores, solamente queda la vía jurisdiccional social para dirimir la suerte del conflicto, todo ello como consecuencia de la reforma laboral operada por la Ley 3/2012, de 6 de julio, y el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se regula el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y de reducción de jornada.

Aún con este escaso margen de intervención (máxime cuando la práctica totalidad de estos conflictos culminan con su planteamiento en sede jurisdiccional) han sido diversos los casos que se nos han trasladado, con desigual resultado de nuestra intervención, como son los relativos a los expedientes de **queja 13/2227** relativo al expediente de regulación de empleo promovido por el Ayuntamiento de Jerez, **queja 13/4901** y **queja 13/4902** relacionada con el conflicto laboral de trabajadores despedidos del denominado Plan INFOCA y **queja 13/6012** relativo a la Policía Local del Ayuntamiento de Lebrija.

En relación a los conflictos residenciados en el sector privado, un supuesto particular lo tenemos en la **queja 13/5873**, relativa al ERE de los trabajadores dedicados a tareas de mantenimiento en la Base Aérea de Morón de la Frontera (Sevilla), dependientes de la empresa norteamericana Vinnell, Brown & Root, sobre los que por segunda vez se veían afectados por un despido colectivo que afectaba a 66 empleados de la misma, justificado por la empresa en base a causas productivas que desde la perspectiva sindical no resultan reales ni justificadas.

Otro supuesto ajeno al ámbito público lo tenemos en la **queja 13/4221**, queja que por su singularidad destacamos en este informe, que giraba en torno al conflicto de los trabajadores de la planta de Roca Sanitario SA, de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), en la que el Defensor del Pueblo Andaluz reunido en la sede institucional con el Comité de Empresa de Roca Sanitario S.A., del centro de trabajo de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) y los representantes sindicales de UGT y CCOOO del sector, en relación con la situación de los trabajadores tras la sentencia de la Audiencia Nacional, en la que declaraba nulos los despidos derivados del Expediente de Regulación de Empleo extintivo, que suponía el cierre de la fábrica (centro de Alcalá de Guadaíra) y la pérdida de 227 puestos de trabajo.

En el relato de las cuestiones que nos manifestaron los representantes de los trabajadores, significamos la petición que nos dirigieron para abordar una actuación mediadora ante la situación que les afectaba por un lado, respecto a la ejecución de la sentencia dictada y, por otro lado, respecto a lo anunciado por la empresa —y ya comunicado a los sindicatos— de presentar un nuevo expediente de regulación de empleo (ERE), a cuyos efectos las centrales sindicales habían sido convocadas aproximadamente, en Madrid, donde se les haría entrega de la memoria explicativa del nuevo ERE y daría curso al comienzo de las negociaciones.

Asimismo, los trabajadores solicitaron el amparo institucional frente a la reiterada vulneración de los derechos de los trabajadores por la empresa que, tras siete EREs, incumplía el compromiso de mantenimiento del empleo que adquirió en ocasiones anteriores con la Junta de Andalucía y los propios trabajadores.

Sin embargo, ante esta concreta petición de realizar una labor mediadora informamos al Comité de Empresa que, en todo caso, la sustanciación de dicha intervención se hacía depender de la previa aceptación de las partes implicadas.

Por ello, y conforme al compromiso adquirido con los trabajadores, iniciamos las actuaciones oportunas ante la empresa Roca Sanitario S.A., y en su caso, ante la Dirección Gerencia de Roca Corporación Empresarial S.A., así como ante autoridades y entidades públicas que, en sus respectivos ámbitos competencial pudieran colaborar a devolver la actividad al centro de trabajo de Alcalá de Guadaíra y la readmisión de los trabajadores – aproximadamente en número de 100- que se incorporarían de forma inmediata.

Y, con ello, se daría cumplimiento a la resolución judicial dictada por la Audiencia Nacional que, estimando las demandas de los afectados, declaró la nulidad del despido colectivo acordado por la empresa, condenando esta por la readmisión de los trabajadores y el reinicio de la actividad en el centro de Alcalá de Guadaíra.

Por todo ello, dimos traslado de la petición de mediación de los trabajadores a los responsables de Roca Sanitario SA, con la finalidad de que nos comunicasen su posicionamiento expreso al respecto y al objeto de favorecer el acercamiento y diálogo entre las partes y, en su caso, la búsqueda de una solución positiva para con la reapertura del centro de trabajo.

De entre las actuaciones llevadas a cabo por este Comisionado, a instancias de los trabajadores, solicitamos la colaboración de Roca Sanitario SA, que a través de la Gerencia de Roca Corporación Empresarial S.A., nos facilitó detallada información en relación con el conflicto laboral de dicho centro de trabajo, del que merece la siguiente reseña:

“(...) El análisis y negociación de la situación empresarial y económica que ha obligado a esta empresa a adoptar las medidas que se discuten, se halla en estos momentos tramitándose, como es preceptivo, conforme al R.D. 1483/201,2 de 29 de octubre y demás legislación de aplicación.

Debe usted saber que la empresa ha trabajado siempre –hasta la extenuación de los recursos- para alcanzar una resolución de un conflicto que tuviera el menor impacto en las personas afectadas. Con este fin ha llegado a duplicar las condiciones de indemnización establecidas en la ley o a proponer un plan de recolocación en otras plantas productivas, además de otras medidas. Del mismo modo en el mes de febrero aceptamos la propuesta de un mediador designado por el Ministerio de Empleo a solicitud de ambas partes, que no fue aceptada por la representación Sindical.

También es de destacar que de los 436 trabajadores afectados en todos los centros, 336 de ellos han llegado a un acuerdo individual con la Empresa.”

Desde la Institución se siguió con especial atención la fase final del proceso y con la confianza de que el mismo tuviera el menor impacto en las personas afectadas, como así mismo nos manifestaba en su informe y que, finalmente, la dirección y los representantes sindicales de los trabajadores, alcanzaron un acuerdo que atenuaba los

efectos que tenía sobre la plantilla el cierre de las fábricas de Alcalá de Henares (Madrid) y Alcalá de Guadaíra (Sevilla), contemplados en el último ERE presentado por la empresa.

Finalmente, con la incorporación, de un total de 16 trabajadores procedentes de la planta de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) de Sanitarios Roca, en la planta de Burgos, en cumplimiento del acuerdo sobre el expediente de regulación de empleo (ERE), pudimos dar por concluidas las actuaciones.

Otro supuesto lo tenemos en la **queja 13/511** en la que los representantes de los trabajadores y por la propia dirección gerencia de la empresa oleícola, se nos exponía cómo a consecuencia de las exigencias que la Administración municipal venía planteando a la propiedad de la empresa, se podrían ver afectados por el cierre de las instalaciones y se les abocaba a una situación de riesgos para el mantenimiento de los puestos de trabajo de unas cuarenta personas y, por ello, solicitaban la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Por los representantes de los trabajadores y por la dirección gerencia de la empresa referida se nos informaba que, con la intención de salir de tan problemática situación, habían venido interesando del Ayuntamiento y, de las Administraciones públicas con competencias sectoriales al respecto de la referida instalación industrial, su intervención con objeto de regularizar y legalizar la maquinaria precintada – por aquellas fechas- por el Ayuntamiento; para autorizar la instalación de un filtro depurador de gases; y para realizar el traslado de la empresa a otro lugar más idóneo.

Con ese objetivo, la empresa habría presentado "Proyecto de regularización de la maquinaria", con la finalidad de no poner en riesgo los puestos de trabajo y generar -por otra parte- actividad económica que le permitiría financiar y costear la instalación del filtro una vez autorizado.

Finalmente añadían que la citada empresa había presentado "Proyecto de Actuación en Suelo no Urbanizable" para trasladar la actividad a otro paraje, en el mismo Término Municipal, toda vez que en lugar colindante a otra finca a la que se pretendía el traslado de la misma inicialmente, fue objeto de declaración -por la Consejería competente en materia de Cultura- como Bien de Interés Cultural.

Ante dicha solicitud de mediación, nos dirigimos al Ayuntamiento solicitando se manifestara sobre la posibilidad o disponibilidad de la Administración municipal, para en aras de la defensa de los intereses generales del Municipio y, para tratar de conciliar los derechos e intereses en juego, estudiar posibles medidas de levantamiento de paralizaciones o medidas y órdenes de ejecución alternativas a las cuestionadas y objeto de contradicción, con el fin de autorizar el funcionamiento transitorio o temporal de la actividad en su ubicación actual, y su posterior traslado a otro lugar más adecuado en el futuro.

La Administración Municipal en informe de los Servicios Técnicos remitido por la Alcaldía- nos indicaba expresamente que: *“Las posibilidades a que se refiere [el Defensor del Pueblo Andaluz] ya han sido estudiadas, como se puede comprobar en los expedientes incluidos en los anexos”*.

Hasta tal punto la situación de controversia sobre el fondo del asunto era tal que el problema está siendo objeto de tratamiento en sede jurisdiccional en diversas ocasiones durante los últimos años, con diversos pronunciamientos y resoluciones, así:

Por todo lo anterior, y dada la existencia de múltiples conflictos residenciados en sede jurisdiccional, que en orden a la tramitación del expediente, formulamos pronunciamiento incidental desistiendo de continuar la intervención mediadora que se evidencia como no aceptada por ninguna de las partes (Administración y empresa).

Por cuanto antecede, dimos por finalizadas las actuaciones, exhortando a las partes que intervienen en el procedimiento administrativo de referencia, al consenso y al entendimiento dentro del marco del Ordenamiento jurídico constitucional, en aras de la defensa de los intereses del Municipio y de la mejor y mayor protección y tutela de los recursos medioambientales.

Por último en la **queja 13/4902**, (posteriormente acumulada a la queja 13/4948), relativa a los despidos de trabajadores del Plan Infoca y constitución de la Bolsa de Trabajo Temporal, estos instaban la actuación mediadora de esta Defensoría ante la Agencia Andaluza del Medio Ambiente y Agua –AMA- respecto a la situación laboral en la que se encuentran los afectados, personal que ha trabajado en varias campañas pasadas de INFOCA y que, no fueron llamados la campaña de 2012 ni a la de 2013.

Los trabajadores expusieron en dicha reunión que se encontraba pendiente de hacer pública la Bolsa de Empleo para realizar contrataciones; asimismo indicaron que actualmente estarían prestando servicio personal sin experiencia con los riesgos que ello supone tanto para el monte, como para el resto del personal.

Por otro lado, alegaron que los trabajadores que integran el grupo (94), se consideran laborales-fijos discontinuos del INFOCA pero que cuando fueron despedidos el año anterior, no formularon reclamación contra sus despidos por confiar en las promesas de la empresa.

Producto de la mediación de esta Institución se alcanzó un principio de acuerdo entre la citada Agencia y los trabajadores, que posteriormente tendría que ser ratificado en las respectivas asambleas de los trabajadores.

Desde la Institución, que observó una buena disposición por ambas partes, se confiaba que las medidas acordadas pusieran fin a la huelga de los trabajadores, al tiempo de que efectuaría un seguimiento del cumplimiento de las medidas y, de manera especial, sobre redacción del nuevo Convenio Colectivo de la empresa.

Dicho acuerdo, una vez ratificado por las respectivas asambleas de trabajadores de las distintas provincias andaluzas, puso fin a las acciones que venían realizando los trabajadores, (entre ellas, la huelga de hambre que mantenían parte de los trabajadores).

Los compromisos adquiridos por los comparecientes ante esta Institución, se concretan para la agencia pública en los siguientes:

- La constitución de la Bolsa de Empleo, a nivel regional y provincial, para atender las necesidades que precise la empresa por causas de sustituciones y enfermedad, mediante “interinidades”.
- Dichas Bolsas serán publicadas en la web de la empresa, para conocimiento y seguimiento de todos los integrantes.
- La Bolsa de Empleo no será eliminada en el próximo Convenio Colectivo.
- Facilitar al colectivo integrado en la Bolsa de Empleo la posibilidad de adquirir formación especializada, a cuyos efectos se considerará personal en activo de la empresa, y que podrá ser de utilidad (la formación) para los procesos selectivos de acceso a la empresa.
- La empresa, en la medida de que el dispositivo del Plan INFOCA se encuentra cubierto, evitará la movilidad funcional.

Por parte de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, se comprometía a realizar el seguimiento de los compromisos adquiridos por las partes y, de manera especial, sobre los contenidos del nuevo Convenio Colectivo de la empresa pendiente de futura negociación.

En cumplimiento de nuestro compromiso de seguimiento del acuerdo adoptado, este Comisionado tuvo conocimiento, del acuerdo suscrito con los sindicatos UGT, CCOO y CSIF, por el que había quedado configurada la Bolsa de Trabajo de Infoca formada por trabajadores que cuentan con experiencia en el Dispositivo y cumplen los requisitos establecidos en el acuerdo.

2.6.3. Las ayudas sociolaborales a los trabajadores de empresas en crisis

En este apartado conviene resaltar que se ha producido una amplia regulación en esta materia tanto a nivel autonómico (Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre), como a nivel estatal en los Reales Decretos 908/2013, de 22 de noviembre, sobre concesión de ayudas extraordinarias a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas, y 3/2014, de 10 de enero, de concesión de ayudas previas a la jubilación ordinaria en el Sistema de Seguridad Social, a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas.

A finales del año 2012, tuvimos ocasión de comprobar la incidencia en los expedientes de ayudas sociolaborales derivados de la situación de quiebra de compañías aseguradoras de empresas de sectores en crisis y la suspensión temporal de los pagos de prestaciones a sus beneficiarios en las repetidas quejas recibidas (**queja 12/2765, queja 12/4543, queja 12/6485, queja 12/4688**).

La situación que en las mismas se nos exponía, parecía haber entrado en vías de solución tras la aprobación por el Gobierno Autonómico del Decreto-ley 4/2012 habiéndose además ampliado el elenco de personas beneficiarias, con ocasión de la aprobación parlamentaria de la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, cuya Disposición Adicional Sexta, modificó en ese sentido el citado Decreto-Ley.

La decidida vocación de la normativa que introdujo el Decreto Ley 4/2012, de 16 de octubre, de constituir un nuevo régimen jurídico que sirviera para superar el régimen normativo anterior y asumir los compromisos adquiridos en aplicación del mismo, se evidenciaba en la aplicación a los extrabajadores/as que fueron beneficiarios de ayudas sociolaborales instrumentadas a través de contratos de seguro colectivo de rentas (Delphi, Santana Motor, afectados por la liquidación de Apra -Leven, sector bodeguero, minería, etc.) y por la derogación expresa que venía a efectuar de las Órdenes de convocatoria de este tipo de ayudas sociolaborales, del 1 de abril de 2011, de 13 de marzo de 2012 y de 16 de marzo de 2012 por la que se modificó la anterior.

En el Informe Anual del ejercicio 2012, considerábamos que aquel nuevo instrumento normativo resultaba acorde con el principio de legalidad, puesto que por su contenido material traía causa de la previsión incluida en art. 148,1.13º de la Constitución que atribuye a las Comunidades Autónomas el fomento del desarrollo económico en el marco de objetivos fijados en la economía nacional.

Igualmente, se considera respetuosa la aprobación del citado Decreto -Ley 4/2012, de 16 de octubre con los principios constitucionales establecidos en el art. 103.1 de la Constitución y en el art. 133.1 del Estatuto de Autonomía, de servir con objetividad a los intereses generales (dado el amplio abanico de destinatarios individuales de la norma y de sectores y empresas afectadas).

Por último, consideramos que el régimen jurídico establecido en el Decreto-Ley 4/2012, de 16 de octubre, no incidía en forma negativa, ni entraba en colisión con el régimen de ayudas sociolaborales individuales que se venían o aplicando desde convocatorias de años anteriores. Es más, en nuestra opinión, los contratos de seguros colectivos resultaban compatibles con aquellos compromisos, en su día, contraídos por la Administración Autonómica, por una parte y, con los contraídos -como mejoras complementarias- entre los colectivos trabajadores y empresas Aseguradoras y con la Seguridad Social, sobre la base de las previsiones establecidas en el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones; siempre que al momento de formular los compromisos y suscribir los correspondientes contratos y planes de prestaciones complementarias no se hubieran producido lesiones o causado detrimento al principio de no discriminación, entre los trabajadores afectados.

Pues bien en aquel estado de cosas, ya en el ejercicio de 2013, comenzamos a recibir nuevamente quejas promovidos a instancia de extrabajadores de las diversas empresas y de los sectores afectados por la crisis económica y que habían procedido a realizar, a consecuencia de ello, expedientes de regulación de empleo en sus respectivas plantillas, señalándose en aquellas quejas como principal motivo de las mismas el retraso en los procedimientos establecidos por el Decreto-Ley 4/2012, para la novación de las pólizas y en la asunción de los compromisos de pago de primas a las compañías Aseguradoras por parte de la Junta de Andalucía.

En concreto reseñamos los expedientes de **queja 13/717; queja 13/3427; queja 13/3431; queja 13/3441; queja 13/4126; queja 13/4232; queja 13/4363; y queja 13/5610.**

Admitidos a trámite, recabamos información de la Dirección General de Relaciones Laborales, de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, sobre cuál fuere la situación al respecto y sobre las previsiones de cara a la normalización de la

asunción de los compromisos de la Administración Autonómica y del pago de las correspondientes primas, así como de la regularización de pago a los extrabajadores/as y beneficiarios de las ayudas referidas.

En su respuesta, la Dirección General indicada, contestaba como consta seguidamente:

(...) Con fecha de 15 de enero de 2010, se aprueba expediente de regulación de empleo nº, para la extinción de los contratos de trabajo 43 ex trabajadores y ex trabajadoras mayores de 55 años a fecha aprobándose simultáneamente.

Mediante Resolución del entonces Director General de Trabajo la concesión de una ayuda sociolaboral excepcional individual a cada uno de los ex trabajadores de (...), incluidos en el ERE (Nº...), la cual está ligada a la extinción de sus contratos y articulada como prejubilaciones, materializadas éstas, en la póliza suscrita con la compañía aseguradora ... con número de póliza (nº). En esta póliza, en la que había un compromiso de financiación por parte de la entonces Dirección General de Trabajo, no se había pagado nada.

Que tras la entrada en vigor del Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, la compañía aseguradora ... presenta con fecha 19 de noviembre de 2012, solicitud de novación de póliza que afecta al colectivo.

Remitiéndose a la empresa actuarial las propuestas de novación presentadas de 10 pólizas referenciadas en el artículo 3.2 del Decreto-ley 4/2012.

(...) En la actualidad se ha tramitado y fiscalizado el compromiso de gasto (AD) por parte de la Intervención Delegada de esta Consejería, por un importe total de 9.345.748,53 euros.

Con fecha de 24 de octubre de 2013, ha tenido entrada en el registro auxiliar de esta Consejería la documentación necesaria para tramitar el pago de la anualidad 2013. Una vez analizada dicha documentación, se ha detectado y comunicado a (...aseguradora) error material en la misma, relativo a ausencia de datos en el flujo de rentas correspondientes a algunos beneficiarios, esto debe ser objeto de subsanación por parte de (...aseguradora) , estando aún pendiente de la presentación del Suplemento nº 1 de la póliza con los flujos de rentas ya correctos, debidamente firmado por la compañía aseguradora, así como por el tomador de la póliza: la Asociación Antiguos Empleados. Dicha documentación es necesaria e imprescindible para poder tramitar y fiscalizar el pago.

Por otra parte, le informamos que la aseguradora (...) suspendió en el mes de septiembre de 2012 el pago de rentas derivadas de la póliza de los ex trabajadores beneficiarios de la misma. No obstante, mediante gestiones con dicha compañía aseguradora, se consiguió que en enero de 2013, se pagasen las rentas pendientes de abonar relativas a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2012. Suspendiendo [la Aseguradora] , posteriormente en el mes de febrero de 2013, sin previo aviso, nuevamente el pago de rentas hasta la

fecha. A este respecto, se han mantenido distintas reuniones y contactos al más alto nivel con [la aseguradora y entidad financiera] a fin de desbloquear esta situación de impago hasta tanto no se resuelva el expediente administrativo de novación.

No obstante, según información que nos ha facilitado... [la Aseguradora], el pasado día 24 de octubre se acordó por esta aseguradora, una vez fiscalizado el gasto y dictada resolución por la Dirección General de Relaciones Laborales, adelantar 6.000 euros a aquellos beneficiarios de la póliza que tenían que haber percibido ya rentas derivadas de la misma y se procedería a la liquidación de los atrasos que correspondan a cada trabajador en el momento en que la Junta de Andalucía materialice el pago correspondiente a la anualidad 2013.”

Como quiera que en la forma indicada el anterior informe de la Administración de empleo, se estaba procediendo a la revisión y ajuste de los importes de algunas de las pólizas inicialmente suscritas y puesto en marcha un procedimiento verificación de los proyectos económicos presentados de cada una de las pólizas referenciadas y previstas en el ámbito del Decreto Ley 4/2012, de 16 de octubre, previo pago a los extrabajadores/as y beneficiarios de tales ayudas, dimos por finalizadas las actuaciones al respecto, al considerar que se estaba tratando de solucionar el expediente en forma acorde a los intereses generales y a la protección del erario público.

No obstante, periódicamente hacemos un seguimiento de la situación, solicitando al citado Órgano Directivo su colaboración, para que se nos mantenga informados y se nos acredite cuál sea el estado de tramitación en el que se encuentren las actuaciones para la revisión, novación y pago de las ayudas sociolaborales referidas, con objeto de constatar si se produce algún retraso injustificado y significativo e igualmente información sobre previsión o planificación temporal con compromisos de pago de las primas a las aseguradoras y en consecuencia de las ayudas a las personas beneficiarias.

IV. EDUCACIÓN

2.1.3. Edificios Escolares.

En el ejercicio de 2013 hemos seguido recibiendo quejas en las que se ponía de manifiesto tanto la necesidad de construcción de nuevos centros educativos o la ampliación de los existentes, como intervenciones dirigidas al mantenimiento y la reparación de infraestructuras e instalaciones ya existentes. Como ya señalábamos en el Informe Anual precedente, dado el elevado número de centros docentes en Andalucía y la antigüedad de muchos de ellos, son continuas las demandas que en este sentido se vienen produciendo, de manera que las Administraciones competentes se encuentran con importantes dificultades para atender con rapidez y solvencia algunas intervenciones que resultan inaplazables.

Si bien es cierto que, en aquellos de los casos en los que se ha puesto de relieve la necesidad de construcción de nuevos centros escolares o su ampliación, la Administración educativa ha dado una respuesta diligente en cuanto a que se han creado y dotado todas las plazas que eran necesarias para garantizar el derecho a la educación en las etapas de escolarización obligatoria, no siempre la solución ofrecida ha sido del agrado de la comunidad educativa afectada.

Nos referimos con ello a que en muchas ocasiones, ante la insuficiencia presupuestaria para acometer grandes obras de infraestructuras, se ha debido de optar por la instalación de estructuras de uso temporal, es decir, por las conocidas como “caracolas”. Además de que dichas estructuras, aun siendo aptas para el uso al que van destinadas, no reúnen todos los requisitos de construcción que impone la normativa aplicable a los edificios educativos, el mayor temor, a veces fundado en experiencias anteriores, es el que dicha temporalidad se prolongue más allá de lo inicialmente previsto, de manera que lo que viene a suplir una carencia en principio puntual, se convierte en una solución a largo plazo y, por lo tanto, en una prolongación en la escolarización en condiciones inadecuadas.

No obstante, ya nos hemos expresado en varias ocasiones el esfuerzo presupuestario realizado por las Administraciones educativas, siendo reflejo de ello la aprobación, en el mes de septiembre de 2011, del Plan de Oportunidades Laborales en Andalucía (Plan OLA), que venía a sustituir al Plan Mejor Escuela, cuya vigencia se había extinguido en el 2010. Dotado con un presupuesto inicial de doscientos millones de euros (200.000.000,00 €) que se destinarían a financiar el coste de los contratos de obras de construcción, ampliación, modernización, mejora y reforma de centros e infraestructuras educativas, su vigencia se extendía hasta el 31 de diciembre de 2012, fecha en la que deberían estar concluidas las obras financiadas a cargo de dicho Plan.

Sin embargo, el mantenimiento de la situación de recesión económica durante 2012, circunstancia que no fueron previstas en el momento de aprobación del Plan, aconsejó la aprobación, ya en julio de ese año, del denominado Plan de Choque por el Empleo en Andalucía, incluyéndose en el mismo al Plan OLA, si bien con un aumento de 100 millones de euros más sobre la dotación inicial. Así mismo, se acordó ampliar hasta al 31 de diciembre de 2013 el período de ejecución de las actuaciones a realizar a cargo de dicho presupuesto, así como hasta junio de 2014 aquellas otras en las que existieran causas excepcionales que impidieran su finalización en ese plazo.

A falta de datos oficiales que puedan corroborar o, por el contrario, desmentir las noticias que vienen apareciendo en la prensa en los primeros días del mes de enero de 2014, lo cierto es que, según numerosos medios de comunicación, los datos con los que se cuentan hacen pensar en el escaso éxito del Plan desde el punto de vista de los objetivos que se mancaron, principalmente la creación de empleo y la mejora de las infraestructuras educativas.

En cuanto a este último extremo, dichos medios señalan los bajos porcentajes de ejecución –más o menos importantes según la provincia- de las obras e intervenciones programadas desde el inicio del Plan en el 2011, de manera que muchas de ellas no sólo es que no estuvieran concluidas en el mes de diciembre de 2013, como estaba previsto, sino que muchas otras ni siquiera habían dado comienzo.

A falta de datos oficiales, como decimos, hemos de considerar dichas informaciones con las debidas reservas, si bien es cierto que la ampliación del plazo de ejecución del plan hasta finales del 2014 por Acuerdo del Gobierno de la Junta de Andalucía de 10 de diciembre de 2013, hace pensar en que, ciertamente, el ritmo de las obras no ha sido el esperado.

2.1.3.1. Instalaciones y construcciones de nuevos centros.

A las dificultades presupuestarias con las que se encuentra la Administración educativa, en general, para acometer las obras de infraestructuras programadas, hay que añadir las dificultades financieras de algunas de las empresas adjudicatarias de las mismas, de modo que, en más de una ocasión, la imposibilidad de encontrar la financiación necesaria, ha retrasado o impedido la conclusión de las obras en los plazos previstos.

Ya comentábamos en el Informe Anual 2012 que la situación de crisis afectaba por igual a Administración y particulares, de modo que, en algunas ocasiones, la paralización de obras ya iniciadas se había producido por los retrasos con los que los organismos públicos contratantes estaban haciendo frente a las liquidaciones de las certificaciones correspondientes, así como que, en otros, el motivo de la paralización había sido la quiebra de la empresa a la que se adjudicó la construcción.

Esta situación, lamentablemente, es la misma que hemos venido observando durante el ejercicio de 2013, siendo ejemplo de ello las quejas que a continuación comentaremos.

No obstante, aludiremos en primer lugar, a la **queja 12/6755** y a la **queja 12/7018**, relacionadas ambas con la **queja 12/723**, que si bien fueron, en parte, expuestas en el Informe del año anterior, en aquel momento estaban en plena tramitación y a la espera de la información que habíamos solicitado de la Administración competente.

Recordemos que en la **queja 12/723**, la persona interesada nos trasladaba su preocupación por el retraso que, según nos decía, estaba sufriendo la construcción de la 2ª fase de un CEIP de Dos Hermanas (Sevilla), resultando que en el curso 2011-12, el primer grupo que había pasado al primer curso de la Educación primaria había sido escolarizado en aulas prefabricadas, preocupando a los padres y madres que, debido a dicho retraso, tampoco las obras estuvieran terminadas para cuando diera comienzo del curso 2012-13, como así ocurrió.

Admitida la queja a trámite, solicitamos de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla que, sin perjuicio de otras consideraciones que estimaran oportunas remitirnos, nos informaran, concretamente, de cuál era la planificación que se tenía prevista para la construcción de la segunda fase del centro docente en cuestión.

En cumplimiento de esta petición, se nos envió un informe al que adjuntaban fotocopia del Boletín Oficial de la Junta de Andalucía en el que se publicaba la contratación de las obras de ampliación del colegio, deduciéndose, por lo tanto de dicha información, que el asunto estaba en vías de solución por lo que, lógicamente, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones informando de todo cuanto supimos a la interesada.

Sin embargo, si eso fue en el mes de abril de 2012, ya estando en el mes de diciembre siguiente los interesados en la **queja 12/6755** y **queja 12/7018**, respectivamente, se dirigían a esta Institución para poner en nuestro conocimiento que, a pesar de que con fecha 11 de julio de 2012, efectivamente, se había formalizado el contrato de construcción del señalado colegio, y que la misma había dado comienzo, en el momento en el que nos dirigían sus escritos las obras estaban paralizadas porque, según la empresa constructora, la Delegación Territorial de Sevilla no había liquidado las correspondientes certificaciones.

Su preocupación, y la del resto de afectados, una vez más, era la de que de no continuarse con las obras, tampoco esta vez estarían concluidas para el curso 2013-14.

Así pues, admitida la queja a trámite, en respuesta a nuestra solicitud de información, afortunadamente, desde la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla se nos indicó que, una vez que se había cancelado el contrato suscrito con la empresa adjudicataria de las obras, se había procedido a una nueva adjudicación de la obra que se había paralizado. La nueva empresa contratada ya había dado comienzo con los trabajos que estaban pendientes, habiéndose comprometido a finalizar las obras para el comienzo del curso 2013-14.

Entendiendo que, por lo tanto, el asunto por el que los interesados en los expedientes aludidos estaba en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones, no habiendo vuelto a tener noticias de problema alguno y, suponiendo, por ello, que las obras se desarrollaron y concluyeron con normalidad.

Por su parte, circunstancias similares parecían ser las que se habían producido en la localidad almeriense de Serón, lo que dio lugar a la incoación de oficio de la **queja 12/6682**.

Así, pudimos conocer a través de la prensa local de Almería, que desde hacía ya varios meses se encontraban paralizadas las obras de construcción del nuevo colegio en la localidad señalada. Según argumentaba la empresa constructora a la que en su día fue adjudicada la realización del proyecto de construcción del centro docente, el motivo de la paralización era el impago por parte de la Junta de Andalucía de las últimas certificaciones, de manera que, aunque hacía muy poco se le habían hecho efectivas las correspondientes a los meses de junio y julio anteriores, estándose en el mes de noviembre de 2012, aún se le adeudaba unos 104.000€.

Por su parte, la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Almería y la Gerencia Provincial del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos de esa misma capital señalaban que, no se les debía más de 66.000 €, considerando,

además, que dicha cantidad era insignificante en relación al montante total de la obra, que ascendía a 1.500.000 €, aproximadamente, habiendo sido realizados los pagos correspondientes de manera regular.

Así mismo, el propio Ayuntamiento había instado a las partes implicadas a resolver el problema, ya que la Corporación municipal es la que de sus arcas estaba haciendo frente al pago del alquiler de los terrenos donde se habían tenido que ubicar las aulas prefabricadas que acogían al alumnado mientras se realizaban las obras.

La cuestión era que los afectados, representados por la Asociación de Madres y Padres de Alumnos, manifestaban encontrarse impotentes ante el cruce de acusaciones sin que ninguna de las partes pusiera fin a la disputa y se finalizaran unas obras que deberían haberse concluido en el mes de septiembre. En palabras de su representante, el mantener a los niños y niñas en esas precarias condiciones atentaba directamente a su derecho a una Educación de calidad, puesto que no contaban con las instalaciones necesarias para desarrollar sus actividades deportivas (tenían que desplazarse por un tramo de carretera hasta instalaciones deportivas municipales), así como que carecían de cualquier espacio destinado a actividades colectivas.

Por esta razón, al objeto de poder conocer con mayor profundidad el problema señalado y, en su caso, requerir a la Administración competente para que adoptaran las medidas oportunas en orden a su resolución, incoamos el correspondiente expediente de oficio.

Si como consecuencia de ello nuestra solicitud de información fue formulada a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Almería a finales del mes de noviembre de 2012, tras sucesivos reiteros, no fue hasta enero de 2013 cuando recibimos la correspondiente respuesta, donde se justificaba la tardanza en su elaboración, puesto que quedaba de manifiesto que desde que se produjera el inicio de las obras, el 3 de enero de 2011, no habían dejado de ocurrir incidentes que retrasaban la conclusión del proyecto.

Según podíamos leer en el informe administrativo, durante la ejecución de las obras ocurrían sucesivas incidencias, algunas de ellas relativas a la propia ejecución, lo que había conducido, en un principio, a la ampliación del plazo de terminación. En general, se apreciaba una ralentización de los trabajos con escaso ritmo de producción, lo que llevó, así mismo, a solicitar a la empresa la actualización de la programación de trabajo por entender la dirección de las obras que la inicialmente propuesta era inviable, y con objeto de estudiar alternativas para regularizar tanto el planning como la fecha de terminación y recuperar la demora acumulada.

Además de todo ello, en agosto de 2012, se ponen de manifiesto los problemas financieros de la empresa, manifestando ésta tener dificultades para obtener la línea de crédito necesaria para continuar con las obras, sin que, por otra parte, ofreciera alternativa alguna o reconociese formalmente su incapacidad para poder continuar con las obras hasta su conclusión.

En definitiva, una sucesión ininterrumpida de acontecimiento que ocasionaron, paralelamente, el que por parte de la Administración contratante se tuvieran que ir adoptando las medidas oportunas en orden a superar los distintos obstáculos que iban apareciendo.

Finalmente, y tras una, ni fácil ni pacífica liquidación con la empresa adjudicataria, se contrató, mediante el procedimiento adecuado, una nueva Unión Temporal de Empresas (UTE), la que continuaría hasta el final con la ejecución del proyecto de construcción del nuevo colegio “Miguel Zubeldía”, de Serón.

Dicha información, pues, justificaba que diéramos por concluido nuestro expediente de queja de oficio.

2.1.3.2. Conservación y equipamiento.

Sobre estos asunto, en primer lugar, comentaremos la **queja 12/5896**, de la que aunque fueron expuestos sus antecedentes, dejamos pendiente de relatar su conclusión en el Informe anterior.

Recordemos que en los últimos días del mes de octubre de 2012, aparecieron en la prensa numerosas noticias que se hacían eco de la preocupación expresada por el AMPA de un CEIP de Málaga, por el alarmante estado de deterioro en el que se encontraba el edificio que alberga a sus hijos e hijas. Si bien estas circunstancias no suponían ninguna novedad, lo que había colmado el vaso de la paciencia de los afectados era que hacía algunos días habían comenzado a desprenderse y caer cascotes en el patio, siendo providencial el que al haber ocurrido por la tarde, el centro escolar se encontraba desocupado, por lo que no hubo que lamentar daños personales.

Así describían algunas deficiencias que sufría el colegio: *“Grietas por las que cabe una pierna, puertas que no cierran, un gran desnivel en las pistas deportivas, azulejos que se caen en los baños, y que el muro exterior se encuentra en estado lamentable”*.

Según podíamos leer en los medios de comunicación, el edificio, de 35 años de antigüedad, está construido sobre terreno arcilloso, de manera que se producen corrimientos de tierra que, según parece, eran los que provocaban su profundo y continuo deterioro.

Pero el centro de la discordia entre las Administraciones educativas competentes, según se desprendía de las noticias, estaba en que, mientras que por parte del Ayuntamiento de Málaga se aseguraba que todos los años se invertían hasta 20.000€ en realizar labores de reparación y mantenimiento de las instalaciones, así como otros 120.000€ en actuaciones extraordinarias desde 2008, y que el problema residía en la estructura del edificio, por parte de la Delegación Territorial competente se argumentaba que el problema está en la falta de diligencia de la Corporación municipal en la realización de las obras de reparación y mantenimiento que les correspondía.

La cuestión estaba, además, en que ambos organismos fundamentaba sus respectivas argumentaciones en sendos informes técnicos, asegurando el Ayuntamiento que la Gerencia Municipal de Urbanismo confirmaba las anomalías por movimientos del plano de apoyo, mientras que por parte de Delegación Territorial se manifestaba que los informes técnicos no mostraban que existiera ningún daño de carácter estructural.

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, de oficio, una investigación para poder conocer la situación en la que se encontraba el centro educativo en cuestión y, en su caso, qué medidas se iban o se habían adoptado para solucionar los problemas señalados.

En respuesta, la Corporación municipal señalaba que tanto del informe técnico elaborado por el ISE-Andalucía en marzo de 2012, como del elaborado por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo en julio de ese mismo año, se derivaba que el problema radicaba en una cimentación inadecuada o insuficiente para el tipo de terreno en el que se ubicaba el colegio, lo que provocaba asentamientos diferenciales que venían produciéndose desde su construcción en 1976. Así, cualquier actuación que se llevara a cabo en relación a arreglar filtraciones, grietas, fisuras, carpintería que no cierra, desprendimientos de alicatados, desniveles en el suelo, etc., supondrían medidas paliativas que en ningún caso devolverían al centro las condiciones de seguridad y habitabilidad adecuadas a los usuarios, puesto que el problema, al tener este origen, provocaría que la evolución de los daños siempre fuera muy superior a cualquier respuesta de ese tipo que se pudiera dar, por muy rápida que fuera. Desde un punto de vista técnico, se podía afirmar que era imposible controlar las variaciones de volumen del terreno con el mantenimiento que la Consejería espera del Ayuntamiento.

Con esta última afirmación, se aludía a que por parte de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Málaga, se insistía en que muchas de las respuestas a las demandas del centro eran de competencia municipal, aunque parecía ser que aunque el Ayuntamiento no se negara a llevarlas a cabo, consideraba que con ello se estaba “atacando” a las consecuencias y no a los motivos que producían el importante y grave deterioro que sufría el colegio en su conjunto.

Y sin que nuestra siguiente conclusión suponga ningún posicionamiento sobre el asunto, lo cierto es que parece que cierta razón había en la apreciación que del asunto hacía el Ayuntamiento, ya que lo último que nos fue informado por parte de la Delegación Territorial competente fue que, a la vista de un informe elaborado por el ISE-Andalucía en octubre de 2012, se había decidido la actuación de estabilización estructural con una programación presupuestaria de 300.000 €, lo que indicaba que sí había daño estructural que precisaba de una importante intervención.

Seguramente no sería la única intervención que se tendría que llevar a cabo, pero lo cierto era que, según parecía, se iba a atacar la raíz del problema, lo que esperamos que redunde en beneficio del alumnado.

También nos parece oportuno analizar la **queja 12/4017**, en la que, como veremos, dada la problemática que suscitaba, necesitó de la formulación de una Recomendación.

Relatemos los antecedentes. El interesado en el presente expediente de queja, miembro de la comunidad educativa del CEIP “Maestro Rogelio Fernández”, de Villanueva del Duque (Córdoba), se dirigió a la Institución para trasladarnos la preocupación del colectivo señalado por el estado de deterioro en el que se encontraban las instalaciones de dicho centro docente, así como por la carencia de algunas de ellas que se consideran

necesarias para que el alumnado pudiera recibir su educación con unas mínimas condiciones de calidad.

Así mismo, nos trasladaba fotocopia de un escrito que había sido presentado por la directora del centro docente ante el Ayuntamiento de la localidad en el mes de diciembre de 2011, en el que se concretaban algunas de las actuaciones de reforma y mantenimiento que se consideraban más necesarias: carencia de zonas cubiertas que permitieran al alumnado salir al recreo y resguardarse del frío y la lluvia cuando esperan para entrar en sus aulas; salón de usos múltiples en el que no cabía ni la mitad del alumnado; pista polideportiva muy deteriorada; aulas de infantil y primaria llena de goteras; mobiliario de más de 30 años de uso y aseos necesitados de sustitución; Biblioteca sin calefacción ni conexión a Internet, entre otras.

Además de todo ello, aludían a que en la zona del fondo de los patios, antigua huerta, se inundaba hasta alcanzar el metro de profundidad (muy peligroso para los niños y niñas más pequeños), lo que había necesitado que desde hacía unos años, de forma permanente, el Ayuntamiento hubiera tenido que instalar una bomba con la que achicar el agua (diariamente en las épocas de lluvia) y dirigirla a la zona en la que existen desagües.

Admitida la queja a trámite, solicitamos formalmente la colaboración tanto de la Delegación Territorial de Córdoba, como de la Corporación municipal de Villanueva del Duque, requiriendo a ambas al efecto de que nos informaran de si, dentro del marco de sus respectivas competencias, se tenía previsto llevar a cabo algún tipo de actuación dirigida a mejorar el estado de las instalaciones del centro docente en cuestión y, si fuera el caso, calendario de actuaciones.

En respuesta a nuestra solicitud, por parte del Organismo autonómico se nos informó de los diferentes aspectos señalados por el interesado, de manera que, resumidamente, en cuanto a la carencia de zonas cubiertas, laboratorio de ciencias y aseos en el patio, nos indicaban que no existe norma constructiva que obligara a disponer de este tipo de instalaciones en los centros docentes; en cuanto al salón de usos múltiples, que no había de ser proyectado para dar cabida a todo el alumnado, sino teniendo en cuenta la tipología del centro; en cuanto a los problemas de conexión a internet en las aulas digitales, que se había procedido ya a su arreglo, y que en cuanto al mobiliario adecuado, nos indicaban las cantidades que habían sido invertidas desde el año 1999 a 2012. Por último, en cuanto a las pistas deportivas, zona del patio que se inundaba, goteras, humedades, sirena para casos de emergencia y zonas de almacenaje, señalaban que su instalación y mantenimiento correspondía al ámbito de competencias del Ayuntamiento.

Por su parte, desde el Ayuntamiento se nos indicó que las competencias que le correspondían son las de conservación y mantenimiento, motivo por el que se había llevado a cabo la reparación de la bomba para achicar agua de la zona del patio que se inunda y del timbre de sirena para avisos. Así mismo, nos indicaban que en el momento de emitirse el informe se estaba procediendo a reparar las goteras y humedades. Sin embargo, manifestaban no ser de su competencia cualquier tipo de actuación que supusiera construcción de instalaciones o compras de materiales, pese a los cual en alguna ocasión habían acometido intervenciones de este tipo, ascendiendo los costes anuales de mantenimiento del centro docente a unos 25.000 euros a pesar de ser un municipio con tan solo 1.670 habitantes y un bajo presupuesto municipal.

De ambos informes dimos traslado al interesado para que, a la vista de su contenido, formulara cuantas alegaciones tuviera por convenientes, contestándonos con un escrito en el que insistía en las profundas carencias del centro, entendiendo que, en definitiva, el obstáculo principal que existía para llevar a cabo todas las intervenciones necesarias, era la interpretación que cada una de las Administraciones competentes hacía de sus competencias, de manera que ni siquiera los padres y madres sabían a quién reclamar y pedir responsabilidades.

En relación al asunto que motiva la queja, vuelve a ponerse de manifiesto, una vez más, la obiedad de que para solucionar los problemas de infraestructuras de edificios con la antigüedad del centro docente afectado (30 años), ambas Administraciones – municipal y autonómica- han de proceder de manera conjunta a estudiar detenidamente las distintas demandas formuladas y decidir cuál de ellas ha de proceder a realizar las obras requeridas.

Y si bien es cierto que, en un principio, el reparto de competencias está perfectamente definido tanto en la Disposición Adicional decimoséptima de la Ley Orgánica 1/1990, de 2 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, que establece que «la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros de Educación infantil de segundo ciclo, primaria o Educación especial dependientes de las Administraciones Educativas, corresponderán a los municipios respectivos», y en el Decreto 155/97, de 10 de junio, por el que se regula la cooperación de las entidades locales con la Administración de la Junta de Andalucía en materia educativa, cuyo artículo 6 indica que «corresponderá a los municipios la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios propios o dependientes de la Consejería de Educación, destinados íntegramente a centros de Educación infantil de segundo ciclo, Educación primaria y Educación especial», no son pocos los casos en los que, como en el presente, surgen conflictos entre ambas Administraciones en cuanto a la asunción de responsabilidades.

Asimismo, resulta necesario insistir en que las obras de conservación y mantenimiento serán de competencia municipal, siempre que éstas sean obras menores, mientras que compete a la Administración autonómica todas aquellas obras de conservación y mantenimiento que sean consideradas como obras mayores. Sin embargo, tampoco ha sido pacífica la interpretación de estos términos, habiendo sido el artículo 123 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el que abordó en su momento esta cuestión, resultando que, de acuerdo con la clasificación de obras que recoge este precepto legal, parece claro que las obras de primer establecimiento, reforma y demolición son de competencia autonómica y que las obras de conservación y mantenimiento son de competencia municipal.

Ahora bien, aún podría plantearse cierta discrepancia desde el punto de vista competencial a la hora de determinar qué se entiende por reparación simple y gran reparación, resolviendo el legislador esta cuestión haciendo la distinción entre gran reparación y reparación simple, según afecte o no a la estructura del edificio, lo que, desde un punto de vista objetivo, en caso de conflicto, parece una cuestión más sencilla de determinar.

Pero independientemente de la complejidad que pueda suponer, en unas concretas circunstancias, el valorar desde el punto de vista competencial a cuál de las Administraciones corresponde llevar a cabo las intervenciones que se reclaman, se ha de

tener en cuenta que, en cualquiera de los casos, conforme a lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución, corresponde a las Administraciones Públicas servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios, entre otros, de eficacia y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Así mismo, de acuerdo con el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se han de regir por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Por su parte, conforme al artículo 4 del mismo texto legal, en cuanto a los principios que han de regir en las relaciones interadministrativas, hemos de señalar los principios de lealtad institucional, la obligación de prestar la cooperación necesaria para el eficaz ejercicio de las competencias administrativas, solicitar y prestar asistencia cuando le es requerida por otra Administración para la ejecución de sus competencias, facilitar la información que se le requiera y, facilitar y contribuir a la toma de decisiones conjuntas en aquellos asuntos que así lo exijan en aras de una actividad administrativa más eficaz.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, esta Institución estimó la procedencia de dirigirnos en estos exactos términos tanto a la Delegación Territorial cordobesa, como al Ayuntamiento implicado, a los que se le formuló la siguiente

Recomendación:

“Que por parte de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Córdoba y por parte del Ayuntamiento de Villanueva del Duque, se promuevan cuantos contactos sean necesarios para realizar el estudio conjunto de las cuestiones afectantes al CEIP “Maestro Rogelio Fernández”, procediéndose a determinar la prioridad de las intervenciones necesarias y un calendario de actuaciones, de manera que puedan verse realizadas las obras necesarias y subsanadas las deficiencias existentes.”

En la respuesta a nuestra Resolución, por parte de la Corporación municipal, se nos indicó que han realizado todas las actuaciones de su competencia, e incluso que había asumido alguna más. Así mismo, nos indicaban que habían mantenido continuos contactos con la Delegación Territorial para subsanar las deficiencias que debía asumir dicho organismo.

En el momento de la emisión de la respuesta, añadía el informe, se estaba a la espera de la decisión del Gobierno Central en determinar las competencias municipales (refiriéndose al Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), si bien el Ayuntamiento seguirá, mientras tanto, realizando las propias e intentando concertar reunión con el organismo autonómico señalado.

Por su parte, la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Córdoba, se nos informó de que, a cargo del Plan OLA, se había realizado el cambio integral de la instalación eléctrica del CEIP “Maestro Rogelio Fernández”, por un importe de 71.015,51 €.

Así mismo, nos indicaban que estaban dispuestos a realizar cuantas visitas de estudio de necesidades se les encomendaran, si bien no podían aumentar el tamaño del

salón de usos múltiples, no era obligatorio construir unos aseos exteriores y no podían mejorar el laboratorio porque no existe su previsión en Educación primaria.

Considerándose por nuestra parte, con satisfacción, la aceptación de nuestras Resoluciones y, comprobada la diligencia de las Administraciones en cuento a adoptar muchas de las medidas correctoras que hacían falta, procedimos al archivo del expediente.

Por último, hacer constar lo actuado hasta el momento de redacción del presente Informe Anual en el expediente de **queja 13/1817**.

En el mes de enero de 2013, compareció ante esta Institución el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Montillana (Granada), exponiéndonos que, como consecuencia de la última revisión técnica efectuada en la caldera de calefacción del CEIP “Félix Rodríguez de la Fuente”, de esa misma localidad, se habían puesto de manifiesto tanto los daños irreversibles que sufría aquella, como la insuficiente potencia de la misma para dar el servicio adecuado al tamaño actual del edificio, el cual había sido ampliado con respecto al original hace ya diez años.

Por ello, con fecha 16 de noviembre de 2012, según nos decía, dirigió a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Granada un escrito en el que solicitaba que por parte del personal técnico correspondiente se girara visita de inspección al objeto de constatar los daños referidos y la necesidad de sustituirla por una nueva, así como el estudio de la fórmula adecuada para acometer la necesaria inversión. Con posterioridad a dicho escrito, envió el informe emitido por el arquitecto técnico del Ayuntamiento en el que se detallaban las deficiencias detectadas y el riesgo de ruptura definitiva de la instalación, lo que podría provocar el cierre de las aulas.

Sin embargo, y sin haberse realizado la inspección solicitada a la Delegación Territorial, según nos indicaba, se recibió en el Ayuntamiento un escrito de aquel Organismo, de diciembre de 2012, en el que se le indicaba que las obras de mejoras y reparación que solicitaba eran de competencia municipal, respuesta con la que discrepaba la Corporación Municipal y, por ello, solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Una vez estudiada la información que nos había sido facilitada, comprobamos que el fondo de la cuestión que se nos planteaba era la discrepancia entre la Corporación municipal y el Organismo autonómico a la hora de determinar cuál de ambas Administraciones era la competente en abordar las intervenciones que eran necesarias para solucionar el problema de la caldera instalada en el centro docente en cuestión.

Así mismo, habíamos de tener en cuenta que el artículo 11.3 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución, establece que no podrá presentar queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz ninguna autoridad administrativa, en asuntos de su competencia, por lo que, en principio, y dado que el asunto expuesto podría afectar, precisamente, al ámbito de competencias del Ayuntamiento, no podría ser admitida a trámite la queja.

Sin embargo, considerando que la controversia competencial mantenida estaba impidiendo la solución de un problema que afectaba al alumnado del CEIP “Félix Rodríguez de la Fuente”, así como que por esta causa se pudiera estar conculcando el derecho fundamental a la Educación, establecido en el artículo 27 de la Constitución, 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 necesarios para su consecución en igualdad de condiciones), de conformidad con el artículo 10 de nuestra Ley reguladora, consideramos justificado iniciar, de oficio, un expediente para poder conocer la situación en la que se encontraba la instalación de calefacción del centro educativo y, en su caso, las medidas que pudieran ser adoptadas al objeto de solucionar los problemas señalados.

De este modo, interesamos de la Delegación Territorial la emisión del preceptivo informe y, en respuesta, en abril de 2013, se nos informó de que, recibida y analizada en su día la comunicación del Ayuntamiento de Montillana, se constató que la caldera estaba en funcionamiento, por lo que la Delegación Territorial había determinado que la actuación de mejora y reparación solicitada era competencia municipal en función de lo establecido en el artículo 9.20 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Disposición Adicional 15ª de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, artículo 171.1 de la Ley 17/2007, de Educación de Andalucía, y el artículo 6.1 del Decreto 155/1997, por el que se regula la cooperación de las entidades locales con la Administración de la Junta de Andalucía en materia educativa, entre otra normativa de igual aplicación.

Por nuestra parte, y a la vista del contenido de dicho informe, se consideró oportuno dar traslado del mismo al Ayuntamiento de Montillana para que nos indicara cuantas consideraciones tuviera por oportuna en orden a la resolución del expediente.

En contestación a nuestra solicitud, la Corporación municipal nos envió un escrito indicándonos que no se tenía constancia alguna ni de visita de inspección, ni de informe técnico elaborado por la Administración territorial sobre el estado de deterioro en el que se encontraba la caldera del colegio y que fundamentara la no necesidad de su sustitución. También nos referían que con fecha del día 30 de abril de 2013, el Ayuntamiento de Montillana, el presidente del AMPA y el director del centro docente en cuestión, solicitaron del mismo Organismo la celebración de una reunión conjunta para poder tratar el asunto, sin que hasta principios del mes de julio se hubiera obtenido respuesta alguna.

Teniendo en cuenta lo anterior, en agosto de 2013 acordamos solicitar de la Delegación Territorial un nuevo informe complementario en el que, concretamente, se nos aclarara la fecha y contenido de la inspección técnica a la que se aludía y, en su caso, copia del informe que se hubiera elaborado. Así mismo, decíamos, era necesario que se nos indicara si finalmente se había producido la reunión solicitada y las conclusiones a las que se hubiera llegado. Si por el contrario dicha reunión no se hubiera producido aún, señalábamos la conveniencia de que nos informaran de qué previsión se tenía al respecto de la celebración de la misma.

Pues bien, así las cosas, desde la Delegación Territorial se nos indicó que, constaba en el expediente informe técnico relativo al funcionamiento de la caldera de calefacción del centro emitido por el arquitecto técnico del Ayuntamiento, de diciembre de 2012, en el que se ponían de manifiesto ciertas deficiencias en la misma pero que en ningún momento se concluía que la caldera no estuviera en funcionamiento.

No obstante lo anterior, continua señalando el informe, y aún admitiendo las citadas deficiencias, la Delegación ya comunicó al Ayuntamiento de Montillana, mediante escrito de 17 de diciembre de 2012, que su mantenimiento y arreglo eran de su

competencia, así como que el Alcalde había mantenido una reunión con el jefe de servicio de Planificación y Escolarización en las dependencias de dicho servicio para tratar del asunto. Sin embargo, nada se mencionaba en cuanto a la solicitud de audiencia formulada conjuntamente por parte de la Alcaldía, el AMPA y la dirección del centro docente afectado.

A la vista, pues, de lo que ahora nos señalaban, habíamos hacer notar, en primer lugar, que esta información, nada añadía a la que desde un principio nos había sido suministrada por el propio Alcalde de Montillana y que, precisamente, fundamentaba la presentación de su escrito de queja y la incoación de nuestra actuación de oficio.

Como al comienzo de la presente exposición ha quedado puesto de manifiesto, desde la Alcaldía, y en base al informe técnico al que hacía referencia la Delegación Territorial, se consideraba la necesidad de sustituir la caldera de calefacción, tanto por ser irreparables algunos de sus componentes, como por ser insuficiente para las dimensiones actuales del centro docente. Esto significaba, pues, que independientemente de la reparación que la instalación necesitaba para que el alumnado pudiera en ese momento proseguir con sus clases en unas mínimas condiciones de confortabilidad –y que de hecho fueron llevadas a cabo por el Ayuntamiento- era necesaria su sustitución, y era por ello por lo que la Corporación municipal le había solicitado, precisamente, que su personal técnico procediera a realizar una visita de inspección que constatará dicha necesidad, así como la cuantificación de la obra de inversión necesaria.

Del contenido de los dos informes que nos habían sido remitidos por la Delegación Territorial, lo que se ponía de manifiesto era que nunca se había realizado la visita de inspección y, por tanto, no existía ningún informe contradictorio al del técnico municipal que fundamentara las afirmaciones del Organismo autonómico en cuanto a que lo necesario eran obras de reparación y mantenimiento y no la sustitución de la instalación.

Para poder realizar dicha afirmación, por lo tanto, parecía del todo lógico que, en primer lugar, se comprobara por parte del ISE-Andalucía el estado en el que se encontraban las instalaciones y, una vez establecida qué intervención era la que se precisaba determinar, entonces, a cuál de las Administraciones correspondería llevarla a cabo.

El problema aquí suscitado no es novedoso, como ya hemos apuntado. En más de las ocasiones de las que deseáramos, preguntadas las Administraciones educativas competentes acerca de las cuestiones suscitadas en las quejas sobre infraestructuras resulta que, mientras que ambas se enfrascan en discusiones acerca de cuál de ellas ha de asumir las intervenciones que se demandan, el alumnado es el que espera que se de solución a su problema concreto. En el presente caso, a pesar de que había transcurrido casi un año desde la solicitud del Ayuntamiento, aún no se había concretado qué intervención era la necesaria y, por lo tanto, qué Administración era la que tenía que llevarla a cabo.

Ya cuando hemos comentado la queja 12/4017 –a la que nos remitimos para evitar reiteraciones innecesarias-, han quedado expuestos los argumentos legales en los que ha de fundamentarse la determinación del reparto competencial, de manera que parece del todo claro que, de acuerdo con la clasificación de obras que recoge la normativa aplicable, las obras de primer establecimiento, reforma y demolición son de competencia autonómica y que las obras de conservación y mantenimiento son de competencia municipal.

Así mismo, también hemos aludido en ese mismo expediente a que, independientemente de la complejidad que pueda suponer, en unas circunstancias concretas, establecer qué intervenciones corresponden a la Administración autonómica y cuales a la municipal, estas han de actuar, en sus relaciones, bajo los principios de eficacia, coordinación y colaboración, y en actuación, por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, y los mismos argumentos antes analizados, se estimó la procedencia de formular a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Granada en la queja que relatamos las siguientes

Recomendaciones:

“1.- Que se adopten las medidas que sean necesarias en orden a que por parte del ISE-Andalucía se proceda a realizar visita de inspección al CEIP “Félix Rodríguez de la Fuente”, de Montillana, al objeto de conocer el estado en el que se encuentra la caldera de calefacción, elaborar el correspondiente informe técnico y determinar la intervención que se considere que es la necesaria en orden a su correcto funcionamiento.

2.- Que una vez realizadas las anteriores actuaciones, se promueva la celebración de la reunión solicitada, conjuntamente, por parte de la Alcaldía de Montillana, la Asociación de padres y alumnos y la Dirección del centro docente en orden a informar acerca de las conclusiones a las que se hubiera podido llegar y prestar, en su caso, la asistencia y ayudas que fueran necesarias para llevar a cabo las intervenciones que fueran pertinentes.”

Dado lo reciente de la formulación de dicha Resolución, en la fecha en la que se redacta la presente Memoria aún no hemos obtenido la respuesta, de la que, sin duda, podremos dar cuenta en el próximo Informe Anual.

VI. JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR

2.2. Abogacía y Asistencia Jurídica Gratuita

2.2.1. Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.

Aseguraba el promotor de la **queja 13/1505** haber recibido con fecha 15 de junio de 2012 comunicación de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Huelva denegándole el derecho a la misma, resolución contra la que interpuso la oportuna impugnación el siguiente día 20 del mismo mes y año, dentro del plazo legalmente establecido para ello.

La ausencia de respuesta a la referida impugnación motivó que formulara queja ante el Consejo General del Poder Judicial para que el Juzgado de Primera Instancia nº 7 de Huelva (Familia) resolviera sobre la procedencia o no de la misma.

En respuesta a su queja, desde la Unidad de Atención Ciudadana se le significó que según Diligencia de Ordenación del Secretario del referido Juzgado se recepcionó el escrito de impugnación el 4 de julio de 2012, emplazándose al interesado para que constituyera depósito, notificándose dicha Diligencia a la representación del mismo, sin tenerse en cuenta de que el Procurador había presentado su renuncia.

Pero fundamentalmente justificaba la ausencia de resolución de la impugnación formulada contra la denegación de asistencia jurídica gratuita por parte del Juzgado en el hecho de que el Secretario de esa Comisión no había enviado al Juzgado, junto con el escrito de impugnación, el expediente administrativo, sino que remitió oficio con fecha de salida 6/7/12 por el que se comunicaba que bien por no haber atendido el requerimiento en el plazo otorgado, o bien por no haber impugnado la resolución denegatoria, la misma había devenido firme, lo que no era cierto –insistía el promotor de la queja- al haber presentado el interesado el escrito de impugnación en tiempo y forma.

Ello dio lugar a que el referido Juzgado dictara Diligencia de Ordenación en la que se argumentaba que a la vista del tiempo transcurrido desde el escrito de 4 de julio de 2012 sin que se hubiera recibido el expediente administrativo de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita y resultando del examen de los autos que la resolución denegatoria del derecho devino firme según constaba por oficio de 6 de julio de 2012, no se considerara el Juzgado competente para resolver sobre la petición formulada por el reclamante, ya que “los órganos judiciales sólo resuelven sobre el derecho de justicia gratuita tras la remisión del procedimiento administrativo por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita una vez que la resolución denegatoria haya sido recurrida ante la misma en plazo legal”, en base a todo lo cual se acordaba que se reanudase el plazo de diez días que le restan al interesado para impugnar la resolución.

En base a lo anterior, el interesado infería que la Comisión no sólo no remitió el expediente administrativo junto con el escrito de impugnación que formuló en su día, sino que manifestó que no lo había efectuado en plazo legal, lo que, en palabras del interesado, era absolutamente falso, constituyéndose ello en el motivo de la presente queja, con cuya presentación el interesado pretendía se le ofrecieran explicaciones al respecto y una solución favorable a su solicitud de asistencia jurídica gratuita.

Admitida la queja, en respuesta a nuestra petición la Presidenta de la Comisión nos remitió el informe, al que acompañaba la documentación que lo adveraba, en el que se aseguraba no haber tenido entrada en la referida Comisión la impugnación en que se fundamenta la presente queja, ni ningún otro documento, afirmándose y acreditándose ejemplificadamente con otro expediente correspondiente al mismo interesado la diligente tramitación de las impugnaciones por parte de la misma, ante lo cual, no pudiéndose detectar irregularidad alguna al respecto, tuvimos que dar por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 13/6669** su promotor aseguraba, si bien su expositivo se prestaba a cierta confusión en cuanto a la explicación de los hechos, que se encontraba desde hacía seis meses a la espera de que se resolviese sobre su petición de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita por parte de la Comisión Provincial de Sevilla, a la que solicitamos nos remitiera la oportuna información que confirmara o no la realidad de la reclamación, explicara el origen del retraso de confirmarse éste y nos anunciara sus perspectivas de positiva resolución, respuesta que a la fecha en que redactamos este Informe aún no nos ha sido ofrecida.

El acceso al llamado Servicio de Orientación Jurídica (SOJ en adelante) de los Colegios de Abogados es el primer paso que quien pretenda acceder al reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita ha de dar para que se valore su petición. Precisamente las dificultades que a veces encuentra la ciudadanía para acceder al mismo es el fundamento de la **queja 13/1396**, cuyo promotor nos sugería, o más bien sugería que sugiriéramos al Colegio de Abogados de Sevilla, un cambio a mejor en el acceso de la ciudadanía que tiene que solicitar en las oficinas del Colegio abogado del turno de oficio o, mejor, el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita.

La sugerencia consistía en que en lugar de los 50 números que se reparten actualmente para poder atender a tantos demandantes, se concertara un sistema similar al utilizado para las citas para consultas médicas de la Seguridad Social o el que se utiliza para la renovación del Documento Nacional de Identidad o el pasaporte, sistema que sí usan otros Colegios de Abogados de otras Comunidades.

Aunque no se trataba exactamente de una queja, decidimos que podríamos dirigirnos al Decano del Colegio para que nos informara sobre las posibilidades de atender esta sugerencia o idear un sistema que no pasara por el de “la cola y los números”.

En la respuesta recibida se explicaban las dificultades existentes para establecer un sistema de citas *on line*, discrepaban de que sólo se atendieran esos 50 números porque –aseguraban– se atendía un promedio de 20 personas más que comparecían por vía de urgencia después de acabar con los números repartidos –violencia de género, medidas civiles con carácter de urgencia, despidos, recursos o cualquier otro asunto sometido a un plazo perentorio y fatal–, así como las peticiones no presenciales: quienes realizan la solicitud por escrito y los requeridos por Ayuntamientos, Juzgados o Tribunales.

Precisamente la distinción entre los casos perentorios y los normalizados dificultarían la petición de cita *on line*, al ser más fácil establecer la necesaria preferencia en la designación de manera presencial y con la documentación judicial a la vista.

Argumentaban finalmente el desbordamiento que pesa sobre el Servicio de Orientación Jurídica frente a la escasez de medios personales y materiales de que dispone, sin olvidar el recorte que ha supuesto en la compensación económica por gastos de

funcionamiento e infraestructura de los SOJ de los Colegios de Abogados de nuestra Comunidad Autónoma la entrada en vigor del Decreto 537/2012, de 28 de diciembre, por el que se modificó el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito de la misma.

No obstante lo cual, como quiera que finalmente nos aseguraban estar estudiando diversas opciones para mejorar el servicio, tanto en este aspecto como en otros, consideramos que podíamos concluir el asunto como en vías de solución, sin descartar la posibilidad de retomarlos si fuera necesario.

2.2.3. Retrasos en los pagos del Turno de Oficio.

Decíamos el pasado año que durante el segundo trimestre del año 2012 empezamos a tener conocimiento, a través de noticias publicadas en diferentes medios de comunicación, de que se venía manteniendo con los Colegios de Abogados andaluces una creciente deuda en concepto de compensación por los turnos de oficio y guardias de asistencia a detenidos, dando ello lugar a la incoación de oficio de la **queja 12/2067**, a cuya apertura procedimos tras conocer que abogados pertenecientes al Colegio de Abogados de Córdoba venían efectuando pública protesta para llamar la atención de la opinión pública sobre la deuda que se mantenía con dicha corporación colegial por el Turno de Oficio, concepto por el que, al parecer, se le adeudaba más de un millón de euros.

La apertura del referido expediente de oficio se sustentaba en la posible repercusión negativa que este asunto podría suponer para la ciudadanía acreedora del derecho a la asistencia jurídica gratuita, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre la garantía de la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, en el marco de las competencias atribuidas al correspondiente Departamento de la entonces Consejería de Gobernación y Justicia, hoy Consejería de Justicia e Interior. Sobre la tramitación del referido expediente, petición de informe, respuesta de la Viceconsejería, a la que nos dirigimos, y cierre del mismo, amparado en que de la respuesta que se nos ofrecía parecía suponer que el problema se encontraba en vías de solución, se realizó un amplio comentario en el pasado Informe Anual, al que nos remitimos para evitar innecesarias repeticiones.

No obstante, a lo largo de dicho ejercicio nos fueron llegando nuevas quejas procedentes de abogados o asociaciones de abogados asegurando que el problema persistía, lo que dio lugar a que en los últimos días del año 2012 iniciáramos un nuevo expediente de oficio –**queja 12/6628**–, que tramitamos conjuntamente con las quejas a instancia de parte que acabamos de comentar, en el que dirigimos a la Viceconsejería de Justicia e Interior el escrito del siguiente tenor literal:

*“A primeros de año, al tener noticias de las demoras en el pago de los turnos de oficio y de asistencia letrada a detenidos correspondientes a 2011, nos dirigimos a ese departamento solicitando informe sobre la situación a ese respecto (expediente de oficio **queja 12/2067**).*

En su momento recibimos informe en el que se nos daba cuenta del pago, a través del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, de dos de las cuatro cuotas en que se había acordado abonar las sumas impagadas.

En la confianza de que el asunto parecía en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones en dicho expediente de oficio.

Sin embargo en las últimas semanas nos vienen llegando escritos y solicitudes de intervención por parte de abogados de diferentes Colegios que manifiestan su preocupación por el impago generalizado de todo lo actuado durante 2012, tanto en el turno de oficio ordinario como en el turno de asistencia a detenidos. Por ejemplo, en las quejas 12/6712, 12/6620 y 12/6621, sendos abogados de los Colegios de Jaén y Granada coinciden en que se les adeudan los siguientes conceptos:

- Cuarto Trimestre de 2010, del Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria.
- Cuatro Trimestre de 2011 de Asistencia al Detenido.
- El primer trimestre de 2012 del Servicio Penitenciario.
- Y los 3 primeros trimestres de 2012 tanto del Turno de Oficio como de las guardias de Asistencia a Detenidos.

Recientemente hemos recibido a una comisión de abogados que representa a tres asociaciones. Concretamente la denominada "Iusta Causa" de Córdoba; el "Foro de Abogados Independientes de Granada" y la "Asociación del Turno de Oficio de Huelva".

Nos dejaron un escrito (queja 12/6708) en el que describían la gravísima situación por la que atraviesan, coincidiendo con los anteriores en los impagos ya citados. Unimos a esta comunicación el texto íntegro del escrito para mejor conocimiento de esa Viceconsejería.

A la vista de todo ello le rogamos nos envíen un informe que sea comprensivo de los siguientes apartados:

A) Procedimiento de pago actualmente previsto para los turnos de oficio y de asistencia a detenidos.

B) Previsiones de pago para la deuda acumulada en concepto de Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria hasta la suspensión de este Servicio.

C) Cuantía de la deuda desglosada por conceptos y Colegios de Abogados, tanto para los turnos de oficio como para las asistencias a detenidos.

D) Pagos efectuados en este año 2012, indicando las fechas y conceptos".

En contestación a nuestra nueva petición de informe, desde la Viceconsejería de Justicia e Interior se nos trasladó ya en el mes de enero de 2013 cumplida respuesta en la que en primer lugar se nos explicaban los procedimientos de pago existentes, actualmente por trimestres vencidos, tanto en el Turno de Oficio como en el Turno de Guardia de Asistencia a Detenidos, para a continuación detallarnos las previsiones de pago para el Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria correspondiente al 25% de 2010, aún impagado por reparos de intervención, sobreentendiéndose que 2011, por ese concepto, estaba liquidado, existiendo también para el trimestre enero-abril 2012, mes a partir del cual

el Servicio se suspendió, previsiones de pago, aunque también había nota de reparo de intervención.

Posteriormente se nos detallaba el cuadro de la deuda pendiente de las cantidades correspondientes al 2012 del turno de oficio y guardias de asistencia al detenido, desglosado por Colegios, y sus previsiones de pago en 2013, de los pagos que ya se efectuaron en 2012 y, por último, de los acuerdos a los que se había llegado en torno a un calendario de pago para el 2013, con el abono inminente para el primer trimestre de dicho año del tercer trimestre de 2012, el último trimestre de 2012, sin fecha aún de liquidación y, por supuesto, todo 2013, aunque en el momento en que se elaboró la respuesta comentada todavía el último trimestre no estaba vencido.

Aún así, y a la vista de que se había llegado a un acuerdo con el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados en torno al calendario de pago establecido para liquidar la deuda pendiente, procedimos al cierre tanto del expediente de oficio como de las quejas a instancia de parte que sobre el mismo tema tramitamos de manera conjunta, al entender que el asunto se encontraba en vías de solución.

No obstante lo anterior, a finales del ejercicio de 2013 que estamos comentando asistíamos de nuevo con enorme preocupación a la aparición de noticias recogidas por diversos medios de comunicación en las que se anunciaban, ante nuevos retrasos en los pagos de estos servicios, acciones de protesta del colectivo profesional de la abogacía en Andalucía para exigir una agilización de los pagos comprometidos conforme al citado calendario, a la vez que se reclamaba una revisión al alza en la valoración de las ayudas que se abonan con cargo a la Consejería de Justicia e Interior.

Una vez más, pues, nos vimos impelidos a proceder a la apertura de un nuevo expediente de oficio –**queja 13/6327**– en el que en primer lugar, y antes de dirigirnos una vez más al Departamento de Justicia de la Junta de Andalucía, hemos solicitado informe del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados sobre la veracidad o no de dichas informaciones, en las que parecía deducirse que los compromisos de pago se habían desatendido, a lo que se añadían otros conflictos como pudiera ser la revisión y actualización de las cantidades establecidas para los profesionales de la abogacía que prestan sus servicios en estos turnos de oficio y justicia gratuita, atendiendo, como siempre, y más allá del efecto circunscrito a las legítimas aspiraciones profesionales que se ven afectadas por la cuestión, al deber de esta Institución de velar por el impacto que tal conflicto pueda acarrear en las personas que aguardan la prestación de estos servicios por carecer de medios económicos suficientes para poderlos sufragar.

Dado que esta actuación se inició en los últimos días del ejercicio comentado, al tiempo de redactar el presente Informe aún no habíamos recibido contestación al respecto, por lo que volveremos a abordar tan espinosa cuestión en el próximo.

VII. VIVIENDA

2.1. Necesidad de Vivienda.

Han sido muy numerosas las quejas recibidas durante este año 2013, en las que muchos ciudadanos y ciudadanas andaluces, ponían de manifiesto su necesidad de vivienda y por consiguiente, solicitaban que, con la urgencia que lamentablemente estas situaciones demandaban, se les adjudicase una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler, al haber sido desahuciados de la que constituía su domicilio habitual, o ser inminente el desahucio o, ante la imposibilidad de hacer frente al pago de la renta, en los supuestos de tener un alquiler de renta libre.

Al respecto, resulta merecedor de ser señalada la especial sensibilidad demostrada por la Administración local y autonómica en el tratamiento de estos supuestos, si bien, como más adelante se verá en el análisis de las quejas, la demanda de vivienda supera con creces el número de viviendas disponibles.

Asimismo, hemos de decir que esta Institución comparte esta especial sensibilidad ante situaciones tan lamentables de falta de vivienda que afectan a los sectores más vulnerables de la población.

Pues bien, dado el elevado número de quejas que engloban este epígrafe, como ya hemos indicado, vamos a señalar, a título meramente enunciativo, algunas de estas quejas: **queja 13/515, queja 13/888, queja 13/1098, queja 13/1174, queja 13/1261, queja 13/1264, queja 13/1266, queja 13/1267, queja 13/1269, queja 13/3010, queja 13/3355, queja 13/1270, queja 13/1271, queja 13/1501, queja 13/1608, queja 13/2584, queja 13/2475, queja 13/2743, queja 13/3795, queja 13/4437, queja 13/5353, queja 13/5371, queja 13/5627, queja 13/5236.**

Para no dilatarnos en exceso en el relato de las quejas, y dado que todas ellas, con sus particularidades, tienen un mismo denominador común, cual es la necesidad de vivienda de promoción pública ante una situación económica precaria o muy precaria, vamos a detenernos en el análisis de las siguientes:

- **Queja 13/515.** En esta queja el interesado nos exponía que vivía con su esposa y sus tres hijos menores en un bar, y añadía que llevaba siete años esperando que se le adjudicase una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler, sin que se haya atendido su petición, pese a que decía que su situación era conocida por los servicios sociales municipales. Por último insistía, en que las condiciones precarias en la que vivían estaban desaconsejadas para los menores, por lo que solicitaba la intervención de esta Defensoría.

La presente queja fue admitida a trámite, y a tal fin nos dirigimos al Ayuntamiento de Dos Hermanas. De la información que nos fue remitida por dicha Corporación local, merece ser destacado lo siguiente:

“Teniendo en cuenta la situación expuesta anteriormente y las dificultades que la pareja va a tener para poder acceder frente al pago de una vivienda de renta libre o a un alquiler debido a la escasez de recursos

económicos, la inestabilidad laboral y escasa formación, serán candidatos para la adjudicación de una vivienda de promoción pública municipal”.

En consecuencia, debiendo considerar que el asunto que afectaba a los interesados en la queja se encontraba en vías de solución, acordamos dar por concluidas provisionalmente nuestras actuaciones en la misma.

- **Queja 13/888.** En esta queja la interesada exponía que en el año 1994 fue beneficiaria de una vivienda de promoción pública, en Málaga, donde vivió hasta 2005, fecha ésta en la que se vio obligada a trasladarse temporalmente junto con sus hijos, al domicilio de sus padres, debido a la situación de conflicto que mantenía con un familiar que vivía muy cerca, y quien incluso le llegó a sacar un arma. De manera que la situación, según decía, devino insostenible, llegando a sentir miedo por su integridad y la de su familia.

Manifestaba la interesada que cuando quiso volver a su casa se encontró con la sorpresa de que había otros inquilinos. En consecuencia, se vio obligada a alquilar una vivienda, en la que habitaba junto a sus tres hijos y sus dos nietos y por la que pagaba una renta de 350 euros, siendo la ayuda familiar, en cuantía de 426 euros, la única fuente de ingreso de la unidad familiar.

Contaba la interesada, que en tres meses finalizaba el período por el que le había sido reconocida la ayuda familiar, por lo que llegado este momento, y dado que todos los miembros de su unidad familiar se encontraban desempleados, se verían en la calle, sin ningún tipo de ingresos ni ayuda. Había solicitado una vivienda de segunda ocupación, si bien solo le asignaron un punto del baremo, por cuanto que tuvieron en cuenta la adjudicación de la vivienda que tuvo lugar en 1994.

Por último, decía la interesada, que siendo su objetivo acceder a una vivienda de segunda ocupación, solicitó de la entonces Empresa Pública del Suelo de Andalucía, que le facilitasen un certificado de renuncia de la vivienda que le había sido adjudicada, recibiendo una negativa como respuesta, debido a que mantenía una deuda con dicha empresa pública, por rentas de alquiler, en cuantía de 5.000 euros.

Esta queja se admitió a trámite, solicitando esta Institución el preceptivo informe del Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga y de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía.

Así, coincidiendo con la fecha de redacción de este informe, han tenido entrada en esta Defensoría los informes solicitados a los citados organismos, por lo que en estos momentos se encuentran en fase de estudio y valoración.

No obstante, podemos avanzar sus aspectos más destacados:

Por parte del Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga se nos informa de lo siguiente:

“Que en 2008, la interesada presentó solicitud de Segunda Ocupación, resultando excluida debido a constar como adjudicataria de una vivienda protegida. Dicho procedimiento de adjudicación ha quedado derogado.

Que en abril de 2013 fue atendida por este Instituto y la Sra. ... manifestó tener unos ingresos de 1.100 €/ mes (talleres de empleo del IMFE - Instituto

Municipal de la Formación y Empleo). así como su hijo 426 € mes de una ayuda familiar, y estar al día del pago de la renta de alquiler por su vivienda por importe de renta mensual por 450 €/mes.

Dada la información aportada por la interesada se le instó que se inscribiera en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda, en su caso al cupo RIE (Riesgo de Exclusión Social), previo informe favorable de los Servicios Sociales Comunitarios”.

Y, por parte de la Agencia de la Vivienda y Rehabilitación de Andalucía se nos indica que:

“La Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (antes EPSA) es titular desde el 15 de junio de 2007 del grupo en el que se encuentra la vivienda de referencia, cuya titular en régimen de arrendamiento es la interesada, en virtud de contrato suscrito el 1 de mayo de 1995. En el expediente de dicha vivienda figura escrito de la interesada con entrada el 17 de noviembre de 2006 en el Registro General de la Delegación Provincial de la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes en Málaga, en el que manifiesta su deseo de renunciar a la vivienda y expone la imposibilidad de entregar las llaves de la misma al encontrarse ocupada por terceras personas, sin dejar constancia de las circunstancias en las que se produjo dicha ocupación.

En contestación al mencionado escrito, la Delegación Provincial de Málaga remitió respuesta a la interesada el 21 de diciembre de 2006, informándole que para tramitar la renuncia solicitada debería entregar las llaves de la vivienda. No consta la notificación de dicho escrito de respuesta, ni que la Sra. ... llegase a formalizar la renuncia a la vivienda.

Ya formalizada la cesión a AVRA de la promoción en la que se encuentra dicha vivienda, el 7 de febrero de 2008 la interesada compareció personalmente en la Gerencia Provincial de esta agencia en Málaga según consta en hoja de visita, para manifestar su intención de renunciar a la vivienda y entregar las llaves de la misma. Al efecto, y dado que una de las obligaciones principales del arrendatario es la de pagar la renta mensual de su vivienda, se le informó del importe pendiente de pago en concepto de alquiler devengado y no satisfecho. Teniendo en consideración que la interesada manifestó por primera vez su intención de renunciar a la vivienda con fecha 17 de noviembre de 2006, se comprobó que la deuda generada en concepto de impago de alquiler en el periodo comprendido entre la firma del contrato de arrendamiento y dicha fecha ascendía a 3.534,41 euros, a razón de recibos mensuales de 27,83 euros, lo que supone un total de 127 mensualidades impagadas del total de 139 recibos girados desde la firma del contrato hasta la fecha en la que por primera vez manifestó su deseo de renunciar a la vivienda. No hay constancia de que tras esa visita a la Gerencia de AVRA en Málaga, la interesada llegase a formalizar finalmente la renuncia a la vivienda.

La deuda generada por impago de la renta de dicha vivienda desde la firma del contrato de arrendamiento hasta el día de hoy asciende a 6,096,04 euros.

Puede concluirse que la Sra. ... si bien ha manifestado anteriormente su voluntad de renunciar a la vivienda, nunca llegó a formalizar dicha renuncia. Con el objeto de ofrecerle la posibilidad de proceder a dicha formalización ha comparecido en la Gerencia Provincial de AVRA en Málaga el 28 de octubre de 2013 y ha procedido finalmente a renunciar a la vivienda que tenía adjudicada y al reconocimiento de su deuda. A la vista de dicha renuncia se ha procedido a extinguir el contrato de arrendamiento a través de la correspondiente diligencia administrativa y a tramitar la baja de la inquilina en nuestras aplicaciones informáticas”.

- **Queja 13/1098.** En esta queja la interesada exponía que desde el año 2009, en el que la situación económica que afectaba a su unidad familiar devino insostenible, se tuvieron que trasladar a Madrid, con sus dos hijos menores, siendo acogidos por una ONG. Posteriormente, explicaba, se trasladaron a las ciudades de Málaga y Tenerife, buscando una estabilidad para sus hijos, si bien nunca y pese a que lo habían solicitado en multitud de ocasiones, habían recibido una ayuda pública para poder acceder a una vivienda.

Exponía la interesada, que en esos momentos habían sido acogidos en el domicilio de un familiar, en un municipio sevillano, quien les había cedido el dormitorio de su hija, en el que dormía toda la familia.

Con posterioridad a la presentación de su queja ante esta Institución, la interesada nos remitió un nuevo escrito con la intención de aportar más datos sobre su situación y manifestaba lo siguiente:

“El pasado 14 del presente mes de marzo por la mañana, se personó en la casa del familiar donde estamos acogidos, una asistente social que estuvo viendo en las condiciones que vivimos aquí, donde dormimos y como hacemos cada día para sobrevivir. Nos dijo que mandaría otro informe a los responsables del Ayuntamiento.

Al día siguiente, recibimos una llamada de quien dijo ser la secretaria del responsable de viviendas del Ayuntamiento.

Aunque fueron muchas las cosas que nos dijo, una de ellas era que había una vivienda en proceso judicial y que el próximo mes de Junio si no había ningún otro problema, podrían disponer de la llave, que esa vivienda iba a ser asignada a mi familia. Una vivienda de dos habitaciones. También nos dijo que mientras, si alguna vivienda de tres dormitorios se quedara vacía, ya que en breve seríamos familia numerosa, automáticamente pasaría a ser nuestra. Que estábamos los primeros en la lista de adjudicación. Sólo nos quedamos con su palabra, no hay papel ni escrito.

Ese mismo día que recibimos la noticia me puse de parto. Se adelantó dos semanas. Así que ya tenemos aquí al nuevo miembro de la familia. También está durmiendo en el cuarto con nosotros. Como no cabe una cuna, Cáritas nos ha conseguido un moisés que es más pequeño”.

Tras iniciar esta Institución la oportuna investigación, en aras a conocer la realidad de problema y poder aportar soluciones al mismo, nos dirigimos en petición de

informe al Ayuntamiento de La Rinconada y a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía.

Pues bien, acogimos con satisfacción la información que nos fue proporcionada por el mentado Ayuntamiento, de la que merecen ser destacados los siguientes aspectos:

“Que en fecha 19 de junio de 2013 la Sociedad Municipal, Soderin Veintiuno Desarrollo y Vivienda SAU, ha suscrito con D^a. ..., contrato de arrendamiento sobre la Vivienda de promoción pública de tres dormitorios, sita en la calle ..., por la que la arrendataria abona la renta mensual de 80,19 Euros, habiéndose solventado su problema de necesidad de vivienda”.

Pudiéndose deducir que, el problema de necesidad de vivienda que motivó la queja de la interesada ante esta Institución, se encontraba solucionado, acordamos el archivo de las actuaciones en la queja.

- **Queja 13/1608.** En su escrito inicial la interesada exponía que habitaba en una vivienda de alquiler con su nieta de 8 años de edad, que estaba a su cargo, si bien iba a ser desahuciada de su domicilio, dado que al parecer el nuevo propietario del inmueble, una promotora, iba a proceder a su demolición, ante la situación de ruina en la que se encontraba el edificio.

Manifestaba que se encontraba desempleada, y que los escasos ingresos de que disponía, únicamente le permitían acceder a un alquiler en cuantía de 200 a 300 euros, que se encontraba inscrita en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, por lo que estaba en posesión de los requisitos que se exigen para acceder a una vivienda de esta naturaleza, en régimen de alquiler.

Además, explicaba que se encontraba afectada por una discapacidad del 34%, e insistía en la necesidad de que se garantizaran los derechos de su nieta.

La presente queja fue admitida a trámite ante el Ayuntamiento de Torremolinos, fundamentalmente por razones de índole humanitaria, como viene ocurriendo en la mayoría de las quejas sobre necesidad de vivienda, y de manera especial, en aras a garantizar la protección de los derechos de la menor afectada.

Pues bien, recibido el informe del Ayuntamiento de Torremolinos, en el mismo se manifestaba la imposibilidad material de atender la solicitud de vivienda de la interesada, al carecer en esos momentos de viviendas disponibles.

Asimismo, se nos adjuntaba copia del informe social de la interesada, del que merecen ser destacados los siguientes aspectos:

“El principal problema que presenta esta señora es su enfermedad, que le impide realizar su trabajo habitual. Subsiste con ayudas económicas del INEM, en la actualidad cobra la Renta Activa de Inserción (426€), y de ayudas o subvenciones de la administración local.

En la visita a domicilio se aprecia un piso pequeño de unos 40 metros cuadrados. Con un dormitorio con armario sin puertas muy deteriorado y que el propietario se ha negado a arreglar; cocina muy pequeña con muebles muy viejos, cuarto de baño pequeño con bañera en el que no funciona el lavabo ya

que pierde agua. Toda la vivienda está deteriorada por el paso del tiempo y se aprecia que hace mucho no se atiende a las tareas de mantenimiento, el propietario se niega a realizarlas. Existe un fuerte olor a humedad aunque en los techos no se aprecian marcas de agua.

En ningún caso la vivienda está en proceso de demolición. Lo que cuenta la interesada es que lleva sin pagar el alquiler desde mayo del año 2012, y que su propietario quiere vender o alquilar la vivienda a otra persona.

Aparece en el padrón municipal de habitantes sola, a veces duerme con ella su nieta al trabajar su madre.

Desde estos Servicios Sociales, se ha conseguido para esta familia plaza subvencionada de comedor escolar y ayudas para la alimentación. Se ofreció asesoramiento para solicitar el reconocimiento de la discapacidad que padece (34%) y se solicitó la Pensión de Invalidez al I.N.S.S. en el año 2010 que fue denegada. En la actualidad la interesada está en trámite de solicitar la jubilación anticipada en España y en su país natal y también la revisión del grado de minusvalía.

Como conclusión, podemos decir que presenta un problema de falta de entendimiento con sus familiares más que un problema económico, porque todas las personas cercanas a ella tienen vivienda y contrato de trabajo estable”.

Tras examinar con detenimiento la información recibida, pudimos concluir que, si bien las condiciones en las que se encuentra el inmueble que constituye el domicilio de la interesada, son mejorables, lo cierto es que no podíamos calificar su situación de límite por cuanto que contaba con tres hijas, todas ellas con trabajo, y vivienda propia.

De otra parte su nieta, cuya situación preocupaba sobremanera a esta Institución, por formar parte de un colectivo merecedor de especial protección, según había podido comprobar los servicios sociales, no convivía con su abuela, sino que en ocasiones, y por razones del horario laboral de su madre, dormía en su domicilio.

Asimismo, pudimos comprobar que la interesada estaba siendo atendida por los servicios sociales, en aras a garantizarle una estabilidad económica y mejor calidad de vida, en la medida en que las circunstancias lo permitiesen.

Por último, observamos que la interesada se encontraba inscrita en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, por lo que tan pronto como existiesen viviendas vacantes y en atención al puesto que ocupase en dicho registro, resultará adjudicataria de una vivienda de promoción pública.

En consecuencia con cuanto antecede, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en la queja, al no apreciarse la existencia de irregularidad imputable al Ayuntamiento afectado, en relación con los hechos que la motivaban.

- **Queja 13/2584.** En esta queja la interesada exponía que era mujer separada, que había sufrido malos tratos y vivía con sus dos hijas menores de edad. No obstante, añadía que no tenía vivienda y que vivía de la caridad de su familia.

Declaraba que llevaba diez años esperando a que, como se le había prometido por los asistentes sociales que se habían encargado de su caso, se le adjudicara una vivienda de promoción pública, si abandonaba la que venía ocupando ilegalmente, lo cual hizo.

En la tramitación de la citada queja, y en un primer momento, se solicitó informe de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba.

Dicho Servicio informó a esta Defensoría que, en octubre de 2009 remitieron a la entonces Delegación Provincial de Obras Públicas informe social valorando y proponiendo, con la máxima prioridad, la adjudicación de una vivienda a la interesada, dada la urgencia de garantizar la integridad de los menores afectados por el problema de la vivienda.

A la vista de la información recibida, se acordó solicitar informe a la Delegación Provincial de la entonces Consejería de Obras Públicas, en Córdoba y, a VIMCORSA.

La Delegación Provincial nos comunicó que había dado traslado a EPSA de la situación de la interesada, y VIMCORSA, manifestaba en su informe que se había requerido a la interesada al objeto de que formalizara su inscripción el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida, por ser éste requisito necesario, para poder adjudicarle una vivienda.

Finalmente, y en la consideración de que se estaban realizando las actuaciones necesarias en aras a poder adjudicar una vivienda a la interesada, en virtud de Resolución de esta Defensoría se acordó decretar el archivo de las actuaciones en la queja.

No obstante, unos meses después, la interesada se volvió a dirigir a esta Institución y exponía que, habiéndose encontrado en la calle y no habiendo recibido ayuda de los organismos públicos a los que se había dirigido, se encontraba acogida en el albergue municipal con sus dos hijas menores, de 14 y 8 años de edad.

Manifestaba la interesada que reunía todos los requisitos para ser beneficiaria de una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler:

- “- está inscrita en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida.*
- en ella concurren circunstancias de urgencia, constatadas por los servicios sociales.*
- es víctima de violencia de género.*
- su familia se encuentra en riesgo de exclusión social.*
- existen menores afectados”.*

Por último insistía la interesada en la necesidad de que, con la urgencia que demandaba su situación, se le adjudicase una vivienda de promoción pública, fundamentalmente para garantizar la estabilidad emocional de sus hijas.

Tras examinar con detenimiento la situación que afectaba a la interesada, pudimos llegar a las siguientes conclusiones:

- De los antecedentes expuestos se deducía que la interesada se encontraba en una situación de exclusión social, habiendo tenido que ser alojada provisionalmente en un albergue, espacio éste, que no parecía ser el más idóneo para el desarrollo de la vida de dos personas menores.

- Pero es que, además, resultaba llamativo que en el año 2009 los servicios sociales del Ayuntamiento de Córdoba elaboraran el correspondiente informe social, proponiendo con la máxima prioridad, la adjudicación de una vivienda a la interesada, dada la urgencia de garantizar la integridad de los menores afectados por el problema de la vivienda, y sin embargo, cuatro años después, no hubiese sido posible satisfacer su necesidad de vivienda.

- En este sentido, procedía poner de manifiesto que junto al excesivo tiempo transcurrido sin que ninguno de los organismos competentes hubiese satisfecho la necesidad de vivienda de la interesada, no podíamos obviar que, ciertamente, en la misma concurrían todos y cada uno de los requisitos que se exigían para ser beneficiaria de una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler con carácter prioritario:

«- unidad familiar monoparental con dos hijos menores.

- carencia de medios económicos para subsistir.

- situación de desempleo del cabeza de familia.

- víctima de violencia de género”.

En consecuencia, y de conformidad con la legislación vigente en materia de vivienda que ampara a la interesada, procedimos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, a formular a VIMCORSА (Viviendas Municipales de Córdoba) la siguiente Resolución

Recomendación: Que sin más demoras se lleven a cabo las actuaciones que resulten necesarias, en aras a satisfacer la necesidad de vivienda que tiene acreditada la interesada.

En respuesta a nuestra Resolución, VIMCORSА se pronunció en los siguientes términos:

“Dicha señora ha resultado adjudicataria de una vivienda de segunda ocupación, propiedad de la Comunidad Autónoma, en régimen de alquiler, en la sesión celebrada por la Comisión Técnica de Adjudicación de Vivienda de Protección Oficial de Promoción Pública de la Junta de Andalucía, el pasado día 4 de octubre del presente año, y que las llaves de la misma le fueron entregadas el día 11 del mismo mes”.

A la vista de la información recibida, hubimos de concluir, con gran satisfacción, que nuestra Resolución había sido aceptada en sus justos términos, y por consiguiente la necesidad de vivienda que planteaba la interesada, había quedado satisfecha.

- **Queja 13/2475.** En esta queja la interesada exponía que formaba parte de una familia monoparental con hijos a cargo y víctima de violencia de género. Asimismo exponía

que tenía solicitada una vivienda de promoción pública a EMVISESA desde hacía un año, sin que se hubiese estimado su solicitud. Manifestaba que se encontraba inscrita en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de EMVISESA, contando además con el Informe Baremo que se le había realizado desde los Servicios Sociales Comunitarios.

Tras solicitar en el trámite de la queja, el preceptivo informe del Ayuntamiento de Sevilla, desde el citado organismo se nos comunicó lo siguiente:

“Con fecha de 16 de abril de 2013, a la familia se le ofrece la primera vivienda vacante, dependiente de EMVISESA. La interesada renuncia a la misma porque el coste mensual del alquiler le suponía un gasto mayor a lo que estaba pagando en ese momento y suponía, además, este coste casi el 75% de sus ingresos.

Con fecha de 29 de mayo de 2013 la familia es informada para una nueva vivienda vacante, ésta dependiente de EPSA, en la zona de los Bermejales. La familia acepta la vivienda, al conocer que puede asumir el coste de la misma (menos del 25 % de sus ingresos actuales).

Residiendo la familia en dicha vivienda desde el día de su adjudicación (29 Mayo 2013)”.

Dado que de la respuesta recibida podíamos concluir que, una vez más se había satisfecho la necesidad de vivienda que planteaba esta ciudadana, acordamos dar por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

- **Queja 13/2743.** En esta queja los interesados exponían que eran una pareja de 20 y 21 años de edad, con una niña de tres años, sin vivienda y sin empleo. Explicaban que ambos pertenecían a familias desestructuradas, que nos les prestaban la más mínima ayuda, ni acogida. Desde hacía aproximadamente un mes, habían sido alojados en una casa de acogida municipal, si bien, decían, que era limitado el tiempo en el que podían permanecer allí.

Finalmente, manifestaban que hacía mucho tiempo que habían solicitado una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler a VIMCORSА, sin que se hubiese atendido su petición.

Pues bien, en relación con la demanda de vivienda de los interesados, VIMCORSА se posicionaba en los siguientes términos:

“Desde Vimcorsа ya se han hecho las comunicaciones oportunas a fin de que la situación de esta familia sea valorada y por tanto destinataria de una vivienda social a través de la comisión calificadora correspondiente”.

En consecuencia con la información que nos había sido facilitada desde VIMCORSА, y pudiendo concluir que el asunto que motivó la queja de los interesados ante esta Institución, se encontraba en vías de solución, acordamos decretar el archivo provisional de nuestras actuaciones.

- **Queja 13/3795.** Esta queja se promovió de oficio por esta Institución -como ya se ha comentado en la dación de cuenta de las actuaciones promovidas de oficio por esta

Defensoría en este ejercicio 2013- al tener conocimiento a través de una noticia de prensa, que alrededor de 70 familias -aproximadamente 400 personas entre adultos y niños- en situación de desempleo, con escasos recursos y sin vivienda, habían ocupado las viviendas vacías de una urbanización de un municipio de Huelva, a la vez que reclamaban que se les permitiese poder habitar las mismas mediante el establecimiento de un alquiler social.

Explicaba la noticia, que se trataba de una urbanización que pertenecía a una constructora que había sido declarada en quiebra, encontrándose las viviendas totalmente terminadas desde hacía dos años, y habiendo sido las mismas objeto de robos y pillajes.

Según habían explicado los ocupantes de dichas viviendas al medio periodístico, *"están contribuyendo al mantenimiento de unas viviendas a las que habían arrancado puertas, inodoros y cables. Además, han adecentado las calles de la urbanización, de cuya limpieza se encargan"*.

Finalmente, insistían los ocupantes en su solicitud en que se les permitiese permanecer en dichas viviendas, a cambio del pago de una renta que consideraban que habría de calcularse en función de sus capacidades económicas.

En el curso de nuestra investigación solicitamos del Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado la emisión del preceptivo informe, que nos permitiese valorar la situación de los afectados, para lo que le solicitamos un pronunciamiento expreso sobre las siguientes cuestiones puntuales:

"- Deberá informarnos sobre quien ostenta en estos momentos la titularidad de las viviendas ocupadas.

- Así mismo deberá informarnos si ese Ayuntamiento ha realizado alguna gestión en aras a buscar una solución al problema de vivienda que afecta a las familias que han ocupado las viviendas que señala el artículo periodístico.

- Por último solicitamos nos aporte cualquier información de que disponga sobre este asunto y que nos pueda ayudar en nuestra investigación".

La copiosa documentación que nos ha sido remitida por el Ayuntamiento afectado, que podemos avanzar, describe las actuaciones realizadas en aras a garantizar la seguridad y evitar la alarma social creada por la ocupación de los inmuebles, más que para dar una solución al grave problema de vivienda que afecta a las familias que han ocupado los mismos sin título legal, se encuentra en estos momentos en fase de estudio y valoración, en aras a poder acordar la actuación o actuaciones que procedan con el ánimo de tratar de buscar una solución al problema de vivienda de estas familias.

- **Queja 13/4437.** En esta queja, la interesada exponía que tenía tres hijos, de ellos, una hija que padecía discapacidad y, que necesitaba una vivienda, ya que le habían notificado que tenía que dejar la que ocupaba en alquiler, además, añadía que la misma se encontraba en muy mal estado de conservación, motivo por el que había tenido que trasladarse a casa de su hijo.

Manifestaba que había acudido a la Unidad de Trabajo Social, desde donde le indicaron, según sus propias manifestaciones, que no la podían ayudar ya que debía contar con una nómina.

A la vista de las condiciones de precariedad que nos trasladaba, procedimos a la admisión a trámite de su queja y, en consecuencia, solicitamos el preceptivo informe del Ayuntamiento de Alcalá del Río, a fin de que nos comunicara si hubiese disponible vivienda protegida, de primera o segunda ocupación que poder adjudicarle a la interesada, siempre que reuniese los requisitos exigidos, conforme al procedimiento establecido y no hubiera otros solicitantes con mejor derecho.

Por otra parte, rogamos del citado organismo, nos trasladase cualesquiera otras posibles soluciones a la necesidad de vivienda que manifestaba la compareciente, como pudiera ser ayuda de emergencia para el pago transitorio de un alquiler u otras ayudas o recursos públicos a los que pudiera acceder dada su situación.

En respuesta a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento nos trasladaba lo siguiente:

“Dª. ... es usuaria de Servicios Sociales, presenta problemática social y económica. Desde el Programa de Familia se viene trabajando desde el año 2000.

Referente a la vivienda que demanda, le informamos que el Ayuntamiento carece de vivienda de carácter social, así mismo le informamos que en cuatro ocasiones se le ha tramitado y gestionado ayudas económicas de emergencia para alquiler de vivienda.

En la actualidad los Servicios Sociales Comunitarios tienen constancia que han alquilado una vivienda en la calle ... de la localidad por importe de 400€ según manifiesta.

Esta familia ha sido y es atendida por los Servicios Sociales Comunitarios”.

Tras examinar la información recibida, pudimos observar que efectivamente desde el año 2001 hasta el momento, los servicios sociales estaban interviniendo con la interesada y su familia en aras a tratar de solventar en la medida de lo posible los graves problemas de vivienda, económicos, y familiares. Y a estos fines, se le había tramitado a Diputación, en varias ocasiones, la ayuda de emergencia para la familia, en cuantías de 900, y 2250 euros, la ayuda de emergencia municipal de 435 euros, la ayuda del cheque Caixa, tramitación del salario social, pagos de suministros de luz y agua, ayuda de alimentos...

No obstante, en cuanto al problema de vivienda con el que contaba la interesada, desde el Ayuntamiento de Alcalá del Río se nos informó que carecían de viviendas de carácter social, si bien los servicios sociales comunitarios tenían constancia de que la interesada había alquilado una vivienda en la localidad.

En efecto, de confirmarse este extremo, podríamos considerar solucionado el problema de vivienda que planteaba la interesada en su queja, y que motivó la intervención de esta Defensoría.

Por consiguiente, en aras a poder adoptar una resolución definitiva en la presente queja con las debidas garantías, hemos dado traslado a la interesada de la

información recibida, a fin de que, en su caso, ratifique la misma, estándose a la espera de recibir su respuesta.

- **Queja 13/3010.** La interesada en esta queja nos exponía que era soltera, tenía una hija de cuatro años a su cargo, y se encontraba desempleada. Contaba que en el mes de septiembre de 2010, no teniendo un techo donde poder vivir con su hija se vio obligada a ocupar una vivienda, que se encontraba vacía de enseres y ocupantes, de titularidad de la antigua EPSA, si bien fue desalojada de la misma, a instancias de la citada empresa pública.

Posteriormente nos relata que, tras tener conocimiento que la persona a la que se le había adjudicado la vivienda que ella había ocupado sin título legal, había entregado las llaves a EPSA, quedando ésta nuevamente vacía, volvió a ocupar dicha vivienda, en la que habitaba hacía casi dos años junto a su hija de cinco años, su hermana y el hijo de ésta, de seis años.

No obstante, manifestaba la interesada que, nuevamente, EPSA había promovido un expediente de desahucio contra ella, por lo que en poco tiempo se encontraría en la calle. Por último, la compareciente nos trasladaba el ruego de que se le permitiese permanecer en dicha vivienda, hasta que pudiera solucionar su problema, comprometiéndose al pago de una renta de alquiler que se adaptara a su capacidad económica.

La presente queja se admitió a trámite por razones humanitarias, y por la existencia de menores afectados, si bien se trasladó a la interesada la posición que mantenía esta Institución en relación con la ocupación ilegal de viviendas de titularidad pública, situaciones éstas que no debíamos ni podíamos amparar.

Así, para conocer la realidad del problema y las posibles vías de solución al mismo, nos dirigimos a la antigua EPSA, a quien solicitamos información específica sobre los siguientes extremos:

“- Si existe alguna posibilidad de que se le pueda adjudicar a la interesada una vivienda de alquiler social.

- Si ello no fuera posible, con la inmediatez que al parecer el caso demanda, solicitamos conocer si resultaría posible que la interesada y su familia pudieran permanecer en la vivienda que actualmente ocupan, mediante el establecimiento de un alquiler, hasta tanto en cuanto se pueda solventar su necesidad de vivienda, mediante el procedimiento legalmente establecido, o se le pueda albergar en algún sitio hasta tanto en cuanto dicha adjudicación resulte posible. Evitándose de esta forma que dicha familia y especialmente los menores afectados duerman en la calle.

- Por último deberá informarnos si se ha producido la intervención de los Servicios sociales en aras a constatar la necesidad de vivienda”.

Pues bien, recibido el informe emitido por la Agencia Pública de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (antigua EPSA), del mismo merecen ser destacados los siguientes aspectos:

“La Agencia de Vivienda y Rehabilitación, conocedora de la situación en que se encuentra esta familia, sensible a su comportamiento y en base también a la valoración favorable que sobre dichas personas realizan sus vecinos, ha decidido permitir que la Sra. ... y sus familiares sigan ocupando la vivienda de la calle ..., con carácter provisional, hasta que se le pueda adjudicar otra vivienda que quede vacante y se adecue a las características y necesidades de esta unidad familiar, para lo cual los técnicos y trabajadores sociales de AVRA están en contacto con los servicios sociales del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra. Cuando eso ocurra se procederá a la regularización de esta unidad familiar, a propuesta del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda protegida, que tiene la competencia para ello en base al Reglamento que regula el funcionamiento de dichos Registros. Asimismo, le recuerdo que son los Servicios Sociales de los ayuntamientos los competentes para valorar la situación de las familias que residen en el municipio de referencia, por su cercanía a la población. Dichos servicios cuentan, no obstante, con la colaboración y el apoyo de los trabajadores sociales AVRA para el seguimiento e intervención con las familias, a fin de poder atender las necesidades habitacionales, haciendo compatible el derecho a una vivienda pública con la obligación de acceder a la misma respetando los principios de igualdad y transparencia.

Para poder permanecer de forma provisional en la vivienda que ahora ocupa, la familia de la Sra. ... ha asumido compromisos, cuyo grado de cumplimiento se revisará periódicamente, tales como formalizar la inscripción en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, así como el abono de la cuota de comunidad que se corresponde con la vivienda ocupada”.

La información recibida nos permitió concluir que el problema de vivienda de la interesada, transitoriamente, había quedado solucionado, debiendo destacar la especial sensibilidad demostrada en este caso por la Agencia Pública de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, en el tratamiento dispensado a esta familia.

- **Queja 13/3355.** Esta queja plantea una problemática similar a la comentada en la queja anteriormente citada. Así, la interesada manifestaba que tras haber sido desahuciada de su vivienda, con sus tres hijos de 14, 12 y 8 años, y haber tenido que vivir en la calle, se había visto obligada a ocupar una vivienda de titularidad de la entonces EPSA.

No obstante, al igual que ocurriera en el supuesto planteado en la queja 13/3010, EPSA había iniciado acciones legales contra ella, por lo que en breve iba a ser desahuciada nuevamente.

En efecto, la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía demostrando nuevamente su sensibilidad en el tratamiento de situaciones como la descrita, se posiciona en los siguientes términos:

“A raíz de la orden dada por el Juzgado de Instrucción nº ... el pasado 4 de Noviembre del presente año, ordenando el desalojo de Dª. ... de la vivienda que ocupaba, ésta decidió abandonarla voluntariamente antes de la ejecución de dicha orden, solicitando a cambio que se le facilite el acceso a una vivienda cuando sea posible.

A partir del desalojo voluntario de la vivienda por parte de D^a. ..., esta agencia pública, sensible a las circunstancias que rodean a esta unidad familiar, está valorando una propuesta de realojo temporal en alguna vivienda propiedad de AVRA fuera del Polígono Sur”.

De la información recibida cabía concluir que el asunto planteado se encontraba en vías de solución, lo que nos permitió decretar el archivo provisional de las actuaciones en la queja.

- **Queja 13/5236.** En esta queja la interesada exponía que en virtud de contrato fechado el año 2005 le fue cedida en régimen de arrendamiento una vivienda de promoción pública, perteneciente al parque público de EMVISESA, por la que se fijó una renta mensual en cuantía de 146,38 euros.

Exponía la interesada que, como consecuencia de la crisis económica, y la falta de ingresos en su unidad familiar, contrajeron una deuda con EMVISESA por impago de la renta, que ascendía a la suma de 2.000 euros aproximadamente.

No pudiendo hacer frente al alquiler, contaba que tuvieron que abandonar la vivienda, si bien, decía que, con posterioridad se vieron obligados a ocupar dicha vivienda de forma irregular, toda vez que carecían de un techo donde cobijarse y tenían 4 hijos menores a su cargo.

Finalmente, nos explicaba la compareciente que dada la mejora que había experimentado su economía, en varias ocasiones se habían dirigido a EMVISESA, participándole su nueva situación económica, y solicitando de dicha empresa municipal, la reanudación de su contrato de arrendamiento, comprometiéndose a pagar mensualmente el importe íntegro de la renta y de la deuda pendiente, fraccionada en cuotas mensuales. Y añadía que su solicitud no había recibido respuesta en sentido alguno.

Admitida a trámite la queja se solicitó el preceptivo informe de Ayuntamiento de Sevilla.

Dicho informe se encuentra en estos momentos en fase de valoración, si bien podemos avanzar la negativa manifestada por EMVISESA a aceptar la propuesta de la interesada, habiendo procedido a iniciar acciones penales para recuperar la posesión de la vivienda ocupada de forma irregular por la interesada.

2.5. Procedimientos de ejecución hipotecaria.

Los datos que ofrecen tanto la estadística judicial del primer y segundo trimestre de 2013 (Consejo General del Poder Judicial) parecen alentadores: las ejecuciones hipotecarias han descendido en relación con el mismo período del año anterior (un 13,9% el 1er trimestre y un 12,9% el 2º); si bien hemos de reseñar que más del 20% de las mismas correspondían a Andalucía (el 22,5% el 1er trimestre y el 23,1% en el 2º).

Los datos referidos a lanzamiento de vivienda también muestran una tendencia a la baja con respecto a 2012 (casi un 16% de solicitudes en el primer trimestre y un 15,5% en el 2º trimestre), si bien se advierte que para los años anteriores no es posible desagregar

el tipo de inmuebles a los que afecta el mismo, lo que nos impide conocer si eran residencias habituales.

Por primera vez, en el año 2013 se dispone del número total de lanzamientos practicados, que en el primer trimestre fue de 19.468 y de 18.077 en el segundo, de ellos cerca del 13% se habían producido en Andalucía. Del total de lanzamientos del primer trimestre, el 37,5% se derivaban de ejecuciones hipotecarias, el 57,7% de la Ley de Arrendamientos Urbanos y el 4,8% de otras causas. En el 2º trimestre, el 36,23% de lanzamientos se derivaban de ejecuciones hipotecarias, el 58,23% de la Ley de Arrendamientos Urbanos y el 5,54% de otras causas.

Estos datos, a pesar de su carga positiva, no dejan de revelar que persiste la dura realidad derivada de la crisis económica con miles de familias que todos los años se ven privadas de sus viviendas por ser incapaces de afrontar sus deudas.

Y como trasunto lógico de esta realidad, durante 2013 hemos seguido recibiendo un importante número de quejas remitidas por personas y familias que, angustiadas ante la perspectiva de la pérdida de su vivienda, demandaban el auxilio de esta Institución.

2.5.1. Mediaciones con entidades financieras.

Cuando en la Institución se reciben demandas de ayuda de personas incursoas en situaciones de riesgo de pérdida de sus viviendas por impago de préstamos hipotecarios, nuestra primera intervención suele ser de tipo informativo, ya que el primer problema que observamos es que las personas y familias que acuden a esta Institución en la mayoría de los casos están totalmente desorientadas y desesperadas ante las amenazas de su entidad de acudir a la vía judicial si no abonan las cantidades pendientes de pago.

Nuestra tarea se centra en reconducirles y facilitar información relativa a los derechos que les asisten y sobre las instancias a las que pueden acudir para recibir el asesoramiento y protección adecuados.

Desde que se instauraron las Oficinas en Defensa de la Vivienda en las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Fomento y Vivienda venimos ofreciendo información acerca de este recurso, así como del que ofrecen algunos Ayuntamientos adheridos al Programa de Fomento de la Vivienda. Igualmente, en las provincias donde existe convenio con los correspondientes Colegios de Abogados, se informa a las personas afectadas del servicio de asesoramiento que dichos Colegios vienen prestando.

Sin perjuicio de lo anterior, a quienes acuden a nosotros también se les ofrecen las posibilidades de mediación de esta Institución ante las entidades financieras con el fin de obtener algún acuerdo que resulte satisfactorio para ambas partes.

En estos casos, es cuando la mediación adquiere su mayor protagonismo al ser el único medio que nos permite actuar con entes privados. En este sentido, en el ámbito de vivienda, hemos intervenido con las Entidades financieras en diversos aspectos, destacando los supuestos en los que las daciones en pago se constituyen en la única alternativa ante la imposibilidad de los acreedores de hacer frente a las cuotas de hipotecas. En otros casos, una vez concluidos los procesos de la dación en pago, trabajamos sobre la propuesta de

conseguir un alquiler social sobre la misma vivienda, aunque también sobre viviendas ocupadas por familias sin título legal alguno, propiedad de entidades financieras.

En este sentido, hemos reforzado nuestras actuaciones con estas Entidades, puesto que a través de la mediación se manifiesta una acción de compromiso de la Defensoría para velar por los intereses de la ciudadanía y, sobre todo, de aquellas personas y familias en una peor situación. Así, este tipo de actuaciones permite, desde la voluntad de las partes, conscientemente y libremente aceptada, la intervención de esta Institución, en aras a conseguir que nazca o renazca entre éstas una solución que venga a dar respuesta a las situaciones planteadas.

Entre las Entidades Financieras ante las que hemos realizado nuestra labor de mediación debemos destacar, entre otras, La Caixa, con la que hemos tenido reuniones a lo largo del año, unas veces para marcar el perfil y las pautas de la mediación y, en otras, para establecer y revisar los casos remitidos y responder a las personas demandantes.

Como decíamos, nos congratulamos especialmente de aquellos casos en que la dación en pago liberatoria ha venido acompañada de un alquiler social que ha permitido a la familia permanecer residiendo en su domicilio.

Así, en la **queja 13/678** se tramitó ante la entidad Credifimo una petición para interesarnos por la respuesta que pudiera darse a la solicitud de dación en pago y alquiler social de una familia con dos menores a su cargo (de 2 y 5 años). La deuda ya se había reclamado en vía judicial y estaba fijada la fecha para subasta.

La respuesta ofrecida por la entidad fue que se paralizaba la subasta y se estudiaría la posibilidad de alquiler social.

Un caso peculiar es el de la **queja 13/2527** en la que el interesado acudía a esta Institución con objeto de que mediáramos ante Cajasur-BBK para que aceptasen la dación en pago de una segunda vivienda. Relataba que, en el año 2008, adquirieron una vivienda con intención de trasladarse a la misma. Para esta operación tuvieron que solicitar un préstamo personal para el cual hubo que rehipotecar la vivienda habitual.

No obstante, al poco empezó a faltar el trabajo y comenzaron las dificultades económicas que dieron al traste con sus planes. Desde hacía dos años el matrimonio se encontraba en situación de desempleo, sin ninguna ayuda económica, con tres hijos menores a su cargo. Ya tenían acumulados tres meses de atraso en el pago de su vivienda habitual y se habían visto obligados a acudir a Cáritas para hacer frente a gastos de suministros y alimentos.

Aunque desde el Departamento de Recuperaciones de la entidad se nos indicó que se pondrían en contacto con los interesados en atención a la petición trasladada, lo cierto es que pudimos conocer que la entidad no aceptaba la solicitud de dación en pago pero sí había accedido a eliminar la cláusula suelo que operaba en el contrato de préstamo hipotecario. Dado que el interesado manifestó su satisfacción con la solución adoptada, al suponerle un importante alivio económico, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En la tramitación de este tipo de quejas debemos citar la relación que venimos manteniendo con la entidad Caixabank ya que, si bien no existe un convenio formal que rijan la colaboración entre ambas entidades, lo cierto es que se vienen atendiendo las quejas que se le trasladan desde esta Institución y se intenta llegar a alguna fórmula más ajustada a las

posibilidades económicas de la familia afectada, aunque no siempre se logre un resultado totalmente ajustado al interés inicial de la parte promotora de queja.

Nos parece de interés destacar el contenido de algunas quejas con objeto de poner de manifiesto las situaciones que ordinariamente se nos plantean y las gestiones realizadas ante La Caixa para conseguir un acuerdo.

- En la **queja 12/6256** el interesado se encontraba en situación deudora con respecto de su préstamo hipotecario (2.600 euros) y desde su sucursal le solicitaban el pago inmediato de 1.600 euros y para el mes siguiente otros 1.000 euros, cantidades que por la enfermedad de su esposa le resultaba imposible de atender.

Se daba la circunstancia de que el interesado venía cobrando una pensión de 312 euros, y hacía un mes se le había concedido la incapacidad absoluta, estando pendiente de señalar la cantidad asignada por tal concepto. En este caso, nos solicitaba nuestra mediación para poder llegar a un acuerdo en términos a los que pudiera hacer frente en el momento que tuviese asignado el nuevo importe de la pensión (unos 900 euros).

Trasladada la situación a la entidad financiera, ésta acordó la regularización de la deuda mediante dos hipotecas, respecto de las que el interesado se venía manteniendo al corriente.

- En la **queja 13/2534** ya se había producido la adjudicación de la vivienda a la entidad financiera, pero se le seguía reclamando la totalidad de la deuda a la parte promotora de queja, sin tener en cuenta el valor de adjudicación del inmueble. A pesar de las reclamaciones formuladas por la interesada, las llamadas para exigirles el pago continuaban produciéndose a cargo de una empresa que habría adquirido la gestión del crédito.

Tras trasladar la situación a Caixabank, ésta inició los trámites oportunos para cancelar la deuda del Registro pues al parecer se había producido un error.

- En la **queja 13/4098** el interesado exponía que para adquisición de su vivienda junto con su ex-esposa obtuvo un crédito hipotecario de 120.000 €, más una ampliación firmada el mismo día de 30.000 €. Ambas escrituras vendrían a responder al coste real de la vivienda. En el segundo de los créditos aparecía como avalista su padre.

Al parecer, en las negociaciones mantenidas con el director de la sucursal, se le ofertaba la dación en pago, por el primero de los créditos, quedando pendiente la deuda del segundo crédito a la que no podía hacer frente por la situación de desempleo en la que se encontraba. Por ello, nos pedía nuestra mediación para llegar a una solución que evitase la pérdida de la vivienda de sus padres avalistas.

Trasladada la situación a Caixabank, se nos informó que se había denegado la dación en pago de la vivienda pero que se estaba estudiando de nuevo esta opción proponiendo que existiese alguna compensación económica para paliar las pérdidas de esta operación. A este respecto informamos a la entidad de las dificultades que manifestaba la parte promotora de queja para hacer frente a esta compensación.

Con respecto a las garantías de los bienes de su padre, que figuraba como avalista, se nos aseguró que en ningún caso la ejecución de las mismas supondría el

lanzamiento de la vivienda. Es por ello, que hemos retomado el contacto con el interesado para abordar la viabilidad de las posibles propuestas que le esta ofreciendo la entidad.

-En la **queja 13/5489** el interesado se encontraba jubilado, con una pensión de 743 €, que era superada por el importe de la cuota hipotecaria y sobre la que recaía un embargo por impago del IBI y otros impuestos, hasta un 25%. Ante esta situación, había solicitado al director de la oficina en la que se gestionaba el préstamo hipotecario la posibilidad de una dación en pago. Al parecer estaban estudiando esta propuesta, con posibilidad de que quedara gravada mediante préstamo personal una parte de la parcela ofrecida como aval, donde podrían vivir.

Dentro del modelo de quejas de mediación con Entidades financieras, en concreto con La Caixa, en materia de alquiler social, nos encontramos la **queja 13/1204**, en la que una señora de Villanueva de Río y Minas nos decía que había acudido al banco solicitando un alquiler social y se le había denegado.

Refería que tenía un hijo de 10 meses y estaban, tanto ella como su pareja, en paro y tirando como podían. Vivían de la ayuda de los suegros y su padre y con ésta podrían hacer frente a un alquiler social. No dirigimos a La Caixa solicitándole información sobre las posibilidades que había para ello, al mismo tiempo le solicitamos información a los Servicios Sociales del Municipio.

En el caso de los Servicios Sociales se nos venía a decir que esta persona no estaba empadronada en localidad, no así la pareja, de la que nos aportaban información.

Desde La Caixa nos encontramos a la espera de recibir información sobre nuestra petición de mediación.

En cuanto a los logros conseguidos en los supuestos en que esta actuación de mediación tiene lugar, hemos de congratularnos de aquellos casos en que hemos conseguido que las entidades financieras ofrezcan algún tipo de acuerdo a la parte promotora de la queja que le permita mejorar sus condiciones de pago, así como de aquellos supuestos en que se ha conseguido la dación en pago liberatoria que ha permitido a los deudores liberarse de la pesada carga de la hipoteca, aunque sea a costa de la pérdida de la titularidad del inmueble.

En otras ocasiones hemos de lamentar que no se haya obtenido respuesta alguna de las entidades financieras interpeladas, a pesar de habernos dirigido a la sucursal bancaria correspondiente trasladando la situación personal y económica de quienes acudieron en queja con objeto de que se les pudiera ofrecer alguna solución. Por citar algunas: **queja 12/7184** trasladada a la sucursal 3232 de Caja Granada (BMN); **queja 13/1597** trasladada a la sucursal 6012 de BBVA; **queja 13/1851** trasladada a Unión de Créditos Inmobiliarios; **queja 13/2550** trasladada a la sucursal 0063 de Caja Rural de Granada; **queja 13/3609** trasladada a la sucursal 0822 de Cajamar; **queja 13/4595** trasladada a la sucursal 3119 de Caja Granada (BMN).

2.5.2. Ejecuciones hipotecarias.

También hemos de indicar que en otras ocasiones las familias acuden a esta Institución cuando ya es demasiado tarde porque el proceso de ejecución hipotecaria ya se

ha iniciado y éste se encuentra muy avanzado. Aún en estos casos se intenta promover el acuerdo y se facilita toda la información de interés para la defensa de sus intereses.

No obstante, a veces es la propia normativa la que impone limitaciones al posible acuerdo, así cuando establece que las medidas de reestructuración de la deuda hipotecaria y dación en pago del Código de Buenas Prácticas sólo serán de aplicación -en el caso de reunir los requisitos exigidos- si no se hubiera producido el anuncio de la subasta.

Ante estas situaciones podemos valorar como un instrumento positivo nuestra coordinación con las Oficinas en Defensa de la Vivienda de la Consejería de Fomento y Vivienda, a las que derivamos especialmente estos casos con objeto de que se les tramite la oportuna solicitud de abogado de oficio y se inste la paralización de los trámites judiciales para la mejor defensa de sus derechos.

Resulta, cuanto menos curioso, señalar que son mayoría los casos en que cuando las personas acuden a esta Institución comprobamos que tienen fecha señalada para subasta y ni siquiera cuentan con profesional de la abogacía que vele por sus derechos e intereses. El desequilibrio entre las partes resulta descorazonador y eso que hemos de destacar que han sido jueces y magistrados quienes han mostrado sensibilidad ante tales circunstancias, admitiendo interpretaciones flexibles del proceso de ejecución hipotecaria, incluso desde antes de que se produjera la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Entre las medidas aprobadas por el Gobierno de España para la protección de los deudores hipotecarios inmersos en un proceso de ejecución judicial (o extrajudicial) cabe destacar las posibilidades de paralización del lanzamiento de la vivienda durante dos años en supuestos de especial vulnerabilidad. Fue mediante el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios y, posteriormente con escasas variaciones, quedó fijada por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Se incluyen entre los supuestos de especial vulnerabilidad que pueden acogerse a la suspensión del lanzamiento de vivienda, y siempre y cuando en el procedimiento de ejecución hipotecaria se adjudique la vivienda a la entidad acreedora:

- a) Familias numerosas.
- b) Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo.
- c) Unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años.
- d) Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral.

- e) Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo.
- f) Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral.
- g) Unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituya su domicilio habitual.

Aunque la medida supone un avance respecto de situaciones anteriores donde primaba la absoluta desprotección del deudor hipotecario, sin embargo, el perfil limitado de las personas que pueden beneficiarse de esta medida no ha permitido dar respuesta a otras situaciones merecedoras de la misma protección y que, incomprensiblemente, quedan excluidas.

Con ocasión de la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil operada por la citada Ley 1/2013, también tuvimos ocasión de advertir a quienes se encontraban en medio de un proceso de ejecución hipotecaria que se había establecido un plazo preclusivo de un mes para entablar el incidente de oposición, basado en las nuevas causas introducidas a través de la reforma legal, en todos aquellos procedimientos judiciales que se encontrasen en trámite a su entrada en vigor.

Desde muchas instancias se planteó la situación de desprotección a la que se verían abocadas muchas personas por el transcurso de un plazo tan exiguo, en un momento además de muchos cambios normativos y jurisprudenciales. Esta situación motivó la inclusión de una advertencia a través de comunicado en nuestra web, con enlace a la información recogida por el Consejo General de la Abogacía alertando de tal posible indefensión.

Por otra parte, de las quejas recibidas hemos podido comprobar que en muchos casos las entidades financieras rechazan la adopción de las medidas previstas en el Código de Buenas Prácticas (reestructuración de la deuda o dación en pago), amparándose en el incumplimiento de los requisitos que se exigen para su aplicación. Un argumento que en muchos casos no es más que una mera excusa basada en una interpretación excesivamente rigorista de la norma.

En este sentido, nos parece oportuno destacar la **queja 13/706** en la que se ponía de manifiesto la situación de una familia cuyos progenitores se encontraban en situación de desempleo (el marido sin prestación económica) y con dos hijos pequeños a su cargo.

Habían solicitado a su oficina bancaria acogerse a la reestructuración de la deuda hipotecaria fijada en el Código de Buenas Prácticas, aportando toda la documentación requerida.

Tal solicitud había sido rechazada por la entidad financiera alegando que el préstamo concedido excedía el importe de adquisición de la vivienda. Sin embargo, según nos puso de manifiesto la parte promotora de queja, dicho exceso se habría destinado a un seguro que exigió la entidad al concertar la hipoteca y a gastos de gestión relacionados con la propia escritura, más una entrega a cuenta previa (contrato privado).

La única opción que le ofrecía la entidad era rebajar la cuota hipotecaria a unos 250 euros mensuales, pero esta opción no podía ser asumida por la familia ya que incluía la necesidad de concertar un préstamo por las cuotas impagadas y por los gastos de escritura derivados de la novación, con lo cual la cuota mensual real se mantendría muy superior a sus posibilidades económicas.

Desde esta Institución se consideró oportuno acudir a las posibilidades de mediación con el fin de facilitar una resolución positiva de la queja recibida. Así, fueron trasladadas las circunstancias familiares y económicas a la dirección de la sucursal solicitando expresamente que se estudiaran posibles formulas que permitiesen a la familia afrontar en mejores condiciones sus obligaciones en relación al préstamo hipotecario concertado.

De modo particular, se solicitó que dicho estudio pudiese concretarse en la admisión de la solicitud de reestructuración de la deuda hipotecaria conforme a las reglas establecidas en el Real Decreto Ley 6/2012 que había sido formulada. Al respecto, trasladábamos a la sucursal bancaria que considerábamos que se estaba empleando un criterio excesivamente rigorista en la interpretación del requisito de que el préstamo hubiese sido concedido para la adquisición de la vivienda habitual. Añadiendo que, a nuestro modo de ver, el hecho de que el importe de adquisición de la vivienda fuese inferior a la cantidad concedida como préstamo no desvirtuaba el destino al que se vinculaba la operación.

Entendemos –y así lo hacíamos saber en nuestra misiva a la entidad financiera- que la norma por la que se establece el Código de Buenas Prácticas pretende situar en el “umbral de exclusión” y, por tanto, beneficiar con las ventajas recogidas en la misma a quienes se encuentren en una relación crediticia con entidades financieras o de crédito derivada de la adquisición de su vivienda habitual, excluyendo por contra los supuestos en que dicha relación se deba a la adquisición de otro tipo de inmuebles.

Por otra parte, estimábamos que los argumentos empleados por la parte promotora de queja para explicar la diferencia entre los importes del préstamo hipotecario y de adquisición de la vivienda justificaban -aún más si cabe- la aplicabilidad del Código de Buenas Prácticas al que la entidad se encontraba adherida.

Lamentablemente la respuesta de la entidad financiera, remitida desde el Servicio de Atención al Cliente a esta Institución, sigue manteniéndose en su negativa a la solicitud de dación en pago, remitiéndose a la resolución de la reclamación que dicte el Banco de España.

2.5.3. Embargos de vivienda por deudas con la Seguridad Social.

Finalmente, no queremos concluir este apartado destinado a dar cuenta de las gestiones desarrolladas en defensa de la vivienda sin hacer mención a la **queja 13/301**, tramitada de oficio por esta Institución en relación con los embargos de vivienda procedentes de deudas con la Seguridad Social.

Dicha actuación respondía a las numerosas quejas recibidas en las que se denunciaba una situación de riesgo de pérdida de la vivienda familiar como consecuencia de deudas pendientes con la Seguridad Social.

En las quejas recibidas, las personas afectadas nos relataban las dificultades padecidas en el desarrollo de sus respectivos negocios como consecuencia de la grave crisis económica, explicando como disminuían constantemente los ingresos mientras no dejaban de incrementarse los gastos a los que debían hacer frente, produciéndose así un continuo deterioro de su solvencia, hasta llegar a una situación límite que les habría llevado a tomar la decisión de dejar de atender sus obligaciones con la Seguridad Social y priorizar otros gastos ineludibles relacionados con la subsistencia y el bienestar de la unidad familiar.

Las deudas derivadas del impago de cuotas del Régimen Especial de Autónomos no serían excesivas en los casos que teníamos conocimiento (entre 4.000 y 11.000 euros), pero ello no había impedido que la gestión recaudatoria de la Administración pública siguiera su curso inexorablemente hasta situar a estas personas ante el drama de tener que afrontar el embargo y la inminente subasta de su vivienda.

En algunas de las quejas la situación había podido encauzarse acudiendo a un aplazamiento de la deuda, pero en otros casos esta solución no fue posible, ya fuera porque las personas afectadas no habrían formulado a tiempo su solicitud de aplazamiento, o porque, habiendo obtenido el aplazamiento, se habrían visto incapaces por su situación económica familiar de hacer frente a los pagos comprometidos en los plazos fijados.

En estos casos, las personas que acudían al Defensor del Pueblo Andaluz relataban su infructuoso peregrinar por distintos organismos públicos, intentando por todos los medios encontrar una solución que impidiera la subasta de sus viviendas y encontrando como única respuesta la constatación de que el procedimiento recaudatorio se había ajustado a las normas de aplicación y la confirmación de que no había posibilidades de impedir la consumación del procedimiento ejecutorio.

Cuando acudían a esta Institución, los expedientes administrativos de apremio se encontraban en un estado muy avanzado, habiéndose producido ya la anotación de embargo de la vivienda e incluso el anuncio de subasta de la misma. Incluso, en algún caso, el escrito de queja nos llegaba cuando ya se ha producido la adjudicación de la vivienda a un tercero (**queja 12/6667**).

En aquellos casos en que la queja se ha recibido cuando la subasta de la vivienda aún no se ha producido, por más que la misma resulta inminente, esta Institución ha considerado que no podía dejar de atender la solicitud de ayuda que se le hacía llegar por parte de unas personas desesperadas, por cuanto entendemos que resulta notoriamente injusto que en la actual situación de crisis económica la Administración Pública pueda llegar a privar a una familia de su vivienda por no poder hacer frente al pago de una deuda de escasa cuantía.

A finales del año 2012 se había aprobado el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, en el que se recogieron por primera vez los supuestos de personas en situación “de especial vulnerabilidad” que se verían beneficiados de una paralización del proceso judicial o extrajudicial dirigido al lanzamiento de su vivienda.

A juicio de esta Institución no resultaba aceptable, ni razonable, que por las autoridades públicas se hubiese aprobado una norma destinada a impedir a las entidades financieras que lleven a efecto el lanzamiento de sus viviendas de las personas que no pueden cumplir sus obligaciones hipotecarias, y, por otro lado, esas mismas autoridades públicas permitiesen que la Administración embargara y subastase las viviendas de quienes no pueden afrontar el pago de sus deudas a la Seguridad Social.

En consecuencia, estimábamos oportuno trasladar a las autoridades pertinentes la necesidad de que las normas que rigen la gestión recaudatoria de los recursos de la Seguridad Social y, en particular, las que regulan el embargo de bienes, se interpretasen de forma que fuese posible salvaguardar la vivienda familiar, única y habitual de deudores de buena fe.

A este respecto, valoramos la posibilidad de que la Tesorería General de la Seguridad Social pudiese dictar alguna norma o instrucción interna que permitiera paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores de buena fe que se encuentren en circunstancias parecidas a las recogidas en el Real Decreto Ley 27/2012.

En opinión de esta Institución resultaba necesario adoptar un acuerdo que permitiese la paralización de las subastas de las viviendas familiares por deudas a la Seguridad Social, hasta tanto se aprobase una norma que hiciera posible una aplicación mas ponderada y acorde a la realidad de los procedimientos de recaudación ejecutiva que implican el embargo de bienes de los deudores.

El problema es que la Tesorería General de la Seguridad Social se define como un servicio común de la Seguridad Social, tutelado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y no es, por tanto, un organismo que esté sujeto a la supervisión de esta Institución. Pese a esta limitación competencial y atendiendo a la urgencia de los casos planteados y a la relevancia de los derechos en juego, consideramos oportuno dirigirnos a las Direcciones Provinciales de la TGSS implicadas apelando a su colaboración para con esta Institución, trasladándole las quejas recibidas e interesando una respuesta que permitiera ofrecer una solución a los casos planteados.

Así ha sido en la **queja 12/6478**, **queja 12/6848** y **queja 13/3128**, tramitadas durante el pasado año y en las que nos hemos dirigido a la correspondiente Dirección Provincial de la TGSS (Cádiz y Sevilla) planteando la posibilidad de ejecutar otros bienes con carácter prioritario a la vivienda familiar.

Asimismo, hemos solicitado expresamente que se paralicen posibles actuaciones que pudieran dar lugar a la pérdida definitiva de la vivienda familiar, teniendo en cuenta a la hora de adoptar cualquier decisión, las características de la persona o familia afectada, las circunstancias económicas que habrían dado lugar a su situación deudora con la Seguridad Social y los ingresos realmente disponibles para afrontar el pago de la deuda pendiente.

En este sentido, hemos apelado al principio de menor onerosidad para el apremiado instando a adoptar aquellas medidas recaudatorias que menos perjudican al deudor y posibilitan que quede garantizado el cobro de la deuda (artículo 91 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social).

En nuestra argumentación nos hemos remitido al orden de preferencia legalmente fijado para el embargo de bienes (artículo 592 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), según el cual los bienes inmuebles ocupan el séptimo lugar, situándose por detrás de otros bienes como los muebles que pudieran ser objeto de embargo sin que ello suponga la pérdida de la vivienda familiar.

Nuestra petición, en definitiva, tenía por objeto convencer a los organismos provinciales de la Seguridad Social de la necesidad de encontrar una solución para el cobro de la deuda existente que no implicase la pérdida de la vivienda familiar del deudor.

Dado que éramos conscientes de la escasa capacidad de maniobra de estos organismos provinciales para flexibilizar la aplicación de las normas recaudatorias en el sentido propuesto por esta Institución, decidimos trasladar el problema y las soluciones propuestas a aquellas instancias que consideramos competencialmente oportunas para hacer que las decisiones que pudieran adoptarse en estos supuestos se hicieran extensivas a todas aquellas personas que pudieran encontrarse en idéntica situación aunque no hubieran presentado queja ante esta Institución.

A tal efecto dirigimos Sugerencia a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía para que valorase la conveniencia de trasladar al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y a la Tesorería General de la Seguridad Social, la posibilidad de instar la aprobación de alguna norma o dictar una instrucción interna que permitiera paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores a la Seguridad Social de buena fe que se encuentren en circunstancias personales y económicas merecedoras de protección.

La Secretaría General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura ha contestado aceptando la Resolución dictada, al compartir la preocupación de esta Institución por la situación de riesgo de pérdida de la vivienda familiar de muchas personas a consecuencia de su situación deudora con la Seguridad Social.

En tal sentido se han dirigido escritos a la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, a la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social y al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en los que se insta la aprobación de alguna norma o instrucción que permita paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores a la seguridad Social de buena fe que se encuentren en circunstancias personales y económicas merecedoras de protección.

Por otro lado, la situación creada y las propuestas realizadas por esta Institución se trasladaron a la Defensora del Pueblo, con el ruego de que, si lo estimaba oportuno, realizase las gestiones oportunas ante los organismos estatales competentes para solventar este problema.

Nuestra petición tuvo una excelente acogida por parte de la Defensora del Pueblo que nos comunicó que había iniciado gestiones en el sentido planteado ante los organismos rectores de la Seguridad Social.

Posteriormente, recibimos información de la Defensoría Estatal comunicando la respuesta ofrecida por la Tesorería General de la Seguridad Social a la cuestión trasladada.

Como medidas de respuesta a la misma se aprobaba una modificación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (operada a través de la Disposición Final 5ª de la Ley 14/2013, de 27 de Septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización) mediante la que se establece una ampliación del plazo mínimo que debe transcurrir entre la notificación de la primera diligencia de embargo y la realización material de la subasta, el concurso o cualquier otro medio administrativo de enajenación, pasando de uno a dos años.

Asimismo se habrían dado instrucciones internas con objeto de facilitar la concesión de aplazamientos de pago de las deudas de Seguridad Social en condiciones de amortización adecuadas a la situación económica que acredite el deudor, tanto en lo referido a porcentajes crecientes de amortización como, en casos más extremos, a períodos iniciales de carencia. En el caso de deudas superiores a 30.000 euros (cuyo aplazamiento exige la constitución de garantías) se estaría admitiendo como garantía el propio embargo del inmueble por parte de los órganos de recaudación.

A la comunicación de la Tesorería General de la Seguridad Social se acompañaban datos estadísticos, desglosados por Comunidades Autónomas, referidos a los años 2008-2012, si bien sólo permiten distinguir entre embargos practicados a personas físicas o jurídicas y bienes de naturaleza urbana o rústica, sin poder distinguir entre viviendas habituales, viviendas no habituales, naves industriales, locales comerciales, plazas de garaje, trasteros, solares, etc. Sólo comenzaron a recogerse datos relativos a subastas de viviendas habituales a partir de febrero de 2013, con la finalidad de obtener un conocimiento real de la magnitud del problema.

A la vista de estos últimos datos (subastas de vivienda habitual realizadas de febrero a mayo de 2013), la Defensora nos trasladaba la existencia de diferencias significativas entre Comunidades Autónomas, siendo especialmente relevante el volumen de subastas realizadas en Andalucía, con un total de 46 viviendas sobre las 117 de todo el territorio nacional, con especial incidencia en las provincias de Jaén, Córdoba y Cádiz. Por esta razón se habría acordado mantener vivas las actuaciones ante la Tesorería General de la Seguridad Social a fin de incidir sobre las conclusiones extraídas de los datos y posibles medidas que se pudieran adoptar para paliar los efectos no pretendidos derivados de la actuación recaudatoria.

2.6. Otras cuestiones en materia de vivienda.

2.6.1. Bajada del precio del alquiler de las viviendas de promoción pública.

Sirva como ejemplo para ilustrar este epígrafe la **queja 13/2963**. En esta queja la interesada exponía que en virtud de comunicación fechada el 1 de marzo de 2013, la Empresa Pública del Suelo de Andalucía la requirió para el pago de la cantidad de

11.555,79 euros, en concepto de rentas de alquiler vencidas y no satisfechas, trasladándole a la interesada la advertencia de que de no atender dicho requerimiento en los términos expresados, se procedería a iniciar las acciones judiciales oportunas.

La interesada manifestaba que, debido a la crisis económica, su marido había perdido su empleo, por lo que los ingresos de que disponía su unidad familiar resultaban absolutamente insuficientes y, en algunos casos inexistentes, para afrontar los gastos que generaba su economía familiar, compuesta por el matrimonio y sus dos hijos de 13 y 4 años.

Ante esta situación, explicaba la interesada que había intentado llegar a un acuerdo de pago con EPSA, si bien el único ofrecimiento que se le proponía, consistía en el pago de la mensualidad corriente y una atrasada, o el pago de la mensualidad corriente y cada tres meses, dos atrasadas.

Decía la interesada, que dicha propuesta le resultaba absolutamente inasumible, ya que si no podía atender un mes de renta, ni que decir tenía la imposibilidad de afrontar dos meses de una vez.

Exponía que le constaba que otros vecinos pagaban una renta de 30 ó 40 euros, y añadía que ella estaría dispuesta a pagar una renta de hasta 100 euros, si bien, haciendo un gran esfuerzo.

Tras solicitar la preceptiva información de EPSA, esta Empresa Pública se pronunció en los siguientes términos:

"El titular de la vivienda dejó de abonar la renta por el arrendamiento de la misma en mayo de 2007, ocho meses después de la firma del contrato, por lo que se le han realizado varios requerimientos de pago que no han sido atendidos.

Esa actitud del arrendatario dio lugar a una demanda civil en cuyo procedimiento se alcanzó un acuerdo mediante transacción judicial, según el cual "con independencia de los recibos correspondientes a los meses de Julio y consecutivos, que serán abonados en su fecha por los inquilinos, la cantidad adeudada por rentas atrasadas será abonada mediante dos ingresos cada año, de 450 euros cada uno, con vencimiento el 30 de diciembre y el 30 de junio hasta estar al corriente de la deuda (...), No obstante lo anterior, los inquilinos podrán realizar pagos intermedios a fin de liquidar en el menor plazo la deuda pendiente".

El acuerdo judicial no se ha cumplido por parte del Sr. ... No obstante, podrá estudiarse la realidad socioeconómica de esta unidad familiar para adecuar la renta provisionalmente a dicha situación, si bien esa adecuación, en su caso, no afectaría a la deuda pendiente".

A la vista de la información recibida y pudiéndose deducir que el asunto que motivaba la presente queja se encontraba en vías de solución, procedimos a decretar el archivo provisional de las actuaciones.

- **Queja 13/3331.** El interesado en esta queja, en calidad de presidente de una asociación de vecinos de un barrio de Sevilla, en el que existían 31 viviendas en alquiler, de

titularidad de EMVISESA, explicaba que Emvisesa, para el cálculo del alquiler de estas viviendas aplicó el porcentaje máximo, lo que dio como resultado un alquiler alto, al que había que sumar el precio de los alquileres de los trasteros y garajes, además del IBI y el seguro multi-riesgo, del que, aclaraba, nadie tenía copia de la póliza.

De forma que, los arrendatarios venían pagando un alquiler de aproximadamente 440€, por casas de apenas 85 m².

Finalizaba su relato el interesado diciendo que habían intentado tratar de buscar una solución con Emvisesa para que no tuviesen que marcharse las familias arraigadas ya en la barriada, al no poder abonar las cuotas del alquiler, si bien, no se había obtenido el éxito esperado.

Tras la admisión a trámite de la presente queja, y tras las actuaciones llevadas a cabo con EMVISESA, la citada empresa municipal se posicionaba en los siguientes términos:

“Respecto a las medidas adoptadas para dar una solución a las familias cuya economía les impide afrontar el pago de la renta, le informamos que la Comisión Ejecutiva de EMVISESA, en su sesión de 3 de octubre de 2013 adoptó, entre otros acuerdos, la aprobación de una “renta social” para los inquilinos de promociones en alquiler y alquiler con opción de compra promovidas por EMVISESA que se encuentren en situación de necesidad social, de carácter temporal, que cumplan ciertos requisitos y acrediten documentalmente dicha situación”.

La medida adoptada por EMVISESA fue acogida con gran satisfacción por esta Defensoría, a la vez que nos permitió dar por finalizadas las actuaciones en la presente queja, así como en otros expedientes de análogas características.

2.6.3. Impago de las rentas de alquiler por parte de los arrendatarios de viviendas de promoción pública.

Para ilustrar esta problemática, procede traer a colación, por ser representativa, la **queja 12/4338**. En esta queja la compareciente exponía que desde 1999 era adjudicataria de una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler, ubicada en la localidad de Sevilla, de titularidad de la, hoy, Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía.

Manifestaba la interesada que la titularidad del inmueble le venía reclamando el pago de algunas rentas ya vencidas, así como el abono del Impuesto de Bienes Inmuebles correspondiente al año 2010.

En relación con las cuotas pendientes, nos decía que se trataba de los dos primeros años de alquiler, respecto de los cuales aseguraba, que dichos recibos nunca fueron pasados al cobro. Además, se preguntaba la interesada si dicha deuda, debido a su antigüedad, podría haber prescrito.

Por último, contaba la afectada que representantes de la antigua EPSA se personaron en su domicilio, y le hicieron firmar algunos documentos de los cuales no le facilitaron copia, por lo que no sabía realmente qué firmó. Asimismo, constaba a esta

Defensoría que la interesada había solicitado formalmente de EPSA, copia de su contrato de alquiler, así como del documento que firmó, por el cual, al parecer, se comprometía a abonar el doble del alquiler mensual desde el año 2011.

Aunque, a la vista de los hechos expuestos por la promotora de la queja, no apreciábamos, en principio, irregularidad alguna en la actuación de EPSA, consideramos conveniente admitir a trámite la queja, a los únicos efectos de aclarar en qué situación se encontraba el alquiler de la vivienda en cuestión, a cuánto ascendían las rentas pendientes impagadas, si podrían haber prescrito algunas de ellas por su antigüedad y, finalmente, qué documentos eran los que decía haber firmado la interesada con EPSA y de los que aseguraba no guardar copia por no habersele facilitado.

De la información que nos fue remitida por EPSA, merecen ser destacados los siguientes aspectos:

“En relación a las cuotas pendientes de pago, se ha comprobado que existe una deuda histórica que asciende a 2.028,76 euros, cuya posible prescripción está estudiando esta empresa pública. Una vez sea adoptada decisión en tal sentido, le será trasladada la información, de forma expresa, a la propia interesada.

No obstante, hay que señalar que la Sra. ... mantiene actualmente otra deuda con EPSA por importe de 728,15 euros, por 12 recibos de alquiler que no han sido abonados por la adjudicataria, los cuales se corresponden con los meses de septiembre y octubre de 2007, junio de 2011, y los meses que van de agosto de 2011 a marzo de 2012, así como la mensualidad de Agosto del presente año”.

De dicho informe se desprendería que, efectivamente, la interesada mantenía una enorme deuda con esa entidad, en proporción a la cuantía del pago mensual del alquiler y su repercusión del IBI.

En este sentido, y respecto de estas situaciones, consideraba esta Institución que las personas adjudicatarias de viviendas de promoción pública que, en su día, resultaron beneficiarias frente a otras que por distintos motivos no pudieron acceder al disfrute de este derecho constitucional, al mismo tiempo que disfrutaban de ese derecho, debían asumir las obligaciones que se derivaban de la situación de arrendatario, tanto en lo que afectaba al abono de las cuotas del alquiler como, en su caso, al sostenimiento de los gastos comunes, al cuidado y mantenimiento del inmueble, etc. Todo ello, desde el convencimiento de que el status de ciudadanía conllevaba el disfrute de derechos pero también el cumplimiento de obligaciones.

Cuestión distinta era, que en un momento temporal, o en circunstancias excepcionales, se pudiera disminuir motivadamente la cuantía de los gastos que tuviesen que asumir los arrendatarios, o llegado el caso se regularizase mediante un acuerdo de flexibilización el pago de la deuda e incluso, eventualmente, la persona obligada a estos pagos intentase acceder a algunas de las ayudas que para supuesto de extrema precariedad ofrecían, si bien es cierto que cada vez en menor cuantía, las Administraciones públicas.

Al mismo tiempo, también hemos manifestado en distintas ocasiones, que las Administraciones titulares de los inmuebles debían gestionar estos de manera eficiente,

evitando retrasos en sus cobros como los que señalaba la interesada, pues es comprensible que en una situación de extrema precariedad, las personas arrendatarias encuentren una gran dificultad para ahorrar el suficiente dinero para hacer frente a la cuantía de los alquileres atrasados que les ponga al cobro la administración.

En fin, todo ello exigía un esfuerzo de gestión y, en muchos supuestos, la puesta en marcha de un programa de tutela social que hiciese posible la normalización del cumplimiento de los contratos y, en todo caso, evitase la situación en la que se encontraban demasiados inmuebles residenciales de nuestra comunidad, donde el impago reiterado de los gastos comunes y del alquiler de algunas o muchas personas arrendatarias podía motivar el que otras que sí afrontaban su pago se sintiesen desmotivadas para continuar asumiendo sus obligaciones dado el esfuerzo que ello suponía. Una situación de impago generalizado, ya conocemos por experiencia propia las consecuencias nefastas que tienen para todas las personas residentes en estos inmuebles, por lo que se trataba de una situación que era preciso evitar a toda costa.

De acuerdo con todo ello, y aunque en lo que concierne al fondo del asunto no observábamos actuación irregular en relación con la actuación seguida por EPSA, al amparo del artículo 29 apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos a la mentada Entidad la siguiente Resolución:

“Sugerencia:

1. Se impulse una gestión eficaz del patrimonio público de vivienda asumiendo tanto la Administración titular del inmuebles como los arrendatarios las obligaciones derivados de los contratos.

2. Sin perjuicio de que no es improbable que parte de la obligación de pago de las cuotas haya prescrito por el tiempo transcurrido, se estudie la posibilidad de regularizar su situación, flexibilizando el pago de la deuda que pueda quedar pendiente de manera que las cuotas puedan ser afrontada por la interesada.

3. Se oriente a la interesada sobre las posibilidades que existen de hacer más llevadera el pago de las mencionadas cuotas de alquiler, acogiéndose a una posible reducción del mismo si ello fuera viable o bien sobre la posibilidad de solicitar ayudas para el pago del alquiler que con carácter temporal puedan facilitarle otros organismos públicos”.

Dando respuesta a nuestra Sugerencia, EPSA, se pronunciaba en los siguientes términos:

“Le informo que recientemente la interesada ha mantenido una entrevista con una trabajadora social y una abogada de esta empresa, y se han analizado sus circunstancias socioeconómicas actuales, para adecuar su compromiso de pago de las deudas pendientes en concepto de renta a dichas circunstancias. En este sentido, la Sra. ... se ha comprometido a seguir abonando el recibo corriente mensual, ya que en estos momentos su situación no le permite saldar la deuda reciente que tiene pendiente.

Quiere esto decir que EPSA asume las sugerencias trasladadas por esa Defensoría, ya que las mismas coinciden con el modo de proceder de esta

empresa pública, que comparte con esa Institución la necesidad de evitar situaciones de impago de rentas en las viviendas sociales, si bien analizando y teniendo en cuenta las circunstancias socioeconómicas individuales que hubiera que considerar excepcionales por la actual coyuntura económica. En el caso de D^a. ... se están realizando las gestiones necesarias para la prescripción de las deudas desde el momento en que han sido aducidas.

Esta empresa pública reitera la coincidencia en los planteamientos que manifiesta en relación a los derechos y obligaciones de los ciudadanos y en cuanto a la eficiencia en la gestión por parte de las administraciones públicas, En este sentido, le comunico que la nueva Dirección de esta empresa, en consonancia con la Consejería de Fomento y Vivienda, trabaja de forma preferente y prioritaria en este sentido, dando al Parque Público de Vivienda un valor central y una posición preferente en la actividad de EPSA”.

A la vista de la información recibida, y considerando que por parte de esa entidad se había aceptado la Sugerencia que le había sido formulada, acordamos decretar el archivo de las actuaciones en la queja.

VIII.- CONSUMO

2.1.4. Servicios financieros.

En este concepto englobamos, de acuerdo con la propia normativa vigente, a las quejas relacionadas con productos bancarios, productos de inversión y seguros, y ante ellas nos encontramos con la primera dificultad relativa a nuestras limitaciones competenciales y la existencia de unos cauces de reclamación específicos en el ámbito de los servicios financieros que se agotan ante organismos respecto de los que tampoco tenemos facultades de supervisión (Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores o Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones).

Ello no obstante, nuestra normativa reguladora también establece la posibilidad de que el Defensor del Pueblo Andaluz pueda realizar actuaciones de mediación con el fin de proponer a los organismos o entidades afectados fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas recibidas. Una posibilidad que, en el ámbito del consumo, hemos decidido ejercer a través de procedimientos de mediación entre las empresas prestadoras de servicios de interés general -como los servicios financieros- y las personas usuarias de los mismos.

Las quejas sobre productos bancarios suelen hacer referencia a cláusulas abusivas (desarrollamos las relativas a la cláusula suelo hipotecaria), dificultades en el pago de préstamos (este aspecto también se desarrolla en epígrafe específico), disconformidad con gestiones bancarias (**queja 12/6748, queja 12/6786, 13/374, 13/945, queja 13/2324, queja 13/4781**), cobro de comisiones (**queja 13/232, queja 13/1939, queja 13/2608, queja 13/3277, queja 13/3962, queja 13/4135, queja 13/4751, queja 13/4858, queja 13/5191, queja 13/6592, queja 13/6751**), operaciones sobre cuentas corrientes (**queja 13/1423, queja 13/3838**), todas ellas citadas a título de ejemplo.

Muchas de las quejas recibidas en esta materia se refieren al acoso sufrido por algunas personas por parte de las empresas de gestión de cobros para reclamar el pago de deudas pendientes, en particular de deudas con establecimientos financieros (Cofidis, Celeris...) o empresas dedicadas a las operaciones de reunificación de deudas –en este último caso exceden del ámbito de supervisión del Banco de España- (**queja 12/7013, queja 12/7123, queja 13/572, queja 13/743, queja 13/2048, queja 13/5703**).

En estos casos, facilitamos la información necesaria para el adecuado ejercicio de sus derechos, tanto en vía administrativa (recurso a la Agencia Española de Protección de Datos ante los posibles incumplimientos de la normativa sobre cesión de datos personales o sobre la inscripción de datos en ficheros de solvencia patrimonial), como en vía penal (recurso a la Fiscalía cuando los hechos pudieran revestir carácter delictivo en modo de amenazas o coacciones).

En cuanto a las quejas relacionadas con productos de inversión seguimos recibiendo muchas reclamaciones por la comercialización de participaciones preferentes, sobre lo cual abundamos en un epígrafe específico más adelante.

Por lo que hace a las quejas sobre seguros siguen repitiéndose las referidas a falta de cobertura de las contingencias aseguradas (**queja 13/3780, queja 13/4520, queja 13/4845, queja 13/5008, queja 13/6700**) y, en particular, las de pólizas vinculadas a la concertación de préstamos hipotecarios (**queja 13/3912, queja 13/3205, queja 13/4405**). En

estas últimas se reiteran las reclamaciones por el hecho de haber abonado una importante cantidad en concepto de seguro y, sin embargo, ante situaciones de desempleo, el seguro no se hace cargo alegando circunstancias que no les fueron puestas de manifiesto en el momento de suscribirlo (por ejemplo que la relación laboral debía ser indefinida).

Sobre esta penosa situación ya ha intervenido la Defensora del Pueblo ante la Dirección General de Seguros y Planes de Pensiones y el Banco de España, cuyo resultado ha quedado limitado a la inclusión de una modificación en la Ley del Contrato de Seguro con el objeto de hacer más comprensible el contenido de la póliza, aclarar ciertas contradicciones y conformar un proceso contractual equitativo, con la finalidad de reforzar la protección de los asegurados. Habría quedado pendiente la respuesta de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera a la necesidad de establecer restricciones a la práctica de las entidades bancarias de imponer en la contratación de los seguros de protección de préstamos.

También las quejas sobre seguros versan sobre los requisitos establecidos para dar de baja una póliza (**queja 13/2889, queja 13/3811**), a las dificultades para acceder al rescate de un plan de pensiones (**queja 13/1330, queja 13/4760**), o a la subida en el importe de la póliza (**queja 13/3357, queja 13/4249**).

Una de las cuestiones que observamos en muchas de las quejas recibidas en el ámbito de los servicios financieros es la sensación de impotencia que tienen las personas afectadas ante la escasa efectividad de los mecanismos establecidos para la protección de sus derechos e intereses.

Si se acude a los procedimientos en el ámbito de los servicios financieros, el largo peregrinar de la reclamación por el correspondiente Servicio de Atención al Cliente y el organismo supervisor correspondiente, puede que concluya con un informe favorable a las pretensiones de quien reclama, pero ni la propia normativa establece que dicha decisión sea vinculante para la entidad reclamada.

Resultan significativos a estos efectos los datos ofrecidos por el propio Banco de España reconociendo que en 2012 se habían emitido por su Servicio de Reclamaciones 2580 informes favorables a los clientes, de los que apenas 374 fueron asumidos por las entidades financieras, un escuálido 18,3% del total.

Por otra parte, el campo de actuación de los organismos de protección de las personas y usuarias resulta excesivamente limitado, pues una vez agotadas las posibilidades de mediación y no habiéndose producido la adhesión de las entidades financieras al sistema arbitral de consumo, de poco o nada le sirve al consumidor la posible sanción que pueda imponerse a la entidad reclamada ante la existencia de una infracción a la normativa de consumo.

Hemos de hacer notar que la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones en el ámbito de los servicios financieros recoge la posibilidad de que la tramitación de reclamaciones ante el Banco de España pueda dar lugar al inicio de un expediente sancionador, «en particular, cuando se dedujese el quebrantamiento grave o reiterado de normas de transparencia o protección a la clientela, o se detecten indicios de conductas delictivas, o de infracciones tributarias, de consumo o competencia, o de otra naturaleza, el servicio de reclamaciones

pondrá los hechos en conocimiento del departamento u organismo competente en la materia a los efectos oportunos» (artículo 18 de la Orden ECC/2502/2012).

Con este instrumento en la mano, reclamamos una mayor proactividad del Banco de España para hacer efectivo un reequilibrio de posiciones entre el consumidor y la entidad financiera, acabando con la posición predominante que actualmente detentan las entidades financieras. En efecto, actualmente, ante un dictamen desfavorable del Banco de España por mala praxis bancaria, la normativa reconoce a la entidad financiera la posibilidad de decidir si acepta o no el dictamen y, en consecuencia, si rectifica o no su actuación con la persona reclamante.

Creemos que, cuando menos, podría equilibrarse la balanza a través de una mayor vigilancia por parte de los organismos supervisores de la actuación de las entidades financieras, y mediante el empleo de todos los recursos que pone a su alcance el ordenamiento jurídico, especialmente los sancionadores por el carácter disuasorio de los mismos.

2.1.4.1. Cláusulas abusivas.

Uno de los asuntos que ha centrado la actuación del Defensor del Pueblo Andaluz en relación con los productos bancarios ha sido la recepción masiva de quejas relativas a la cláusula de limitación a la variabilidad del tipo de interés en los contratos de préstamo hipotecario o “cláusula suelo” (alrededor de 300, contabilizando tanto las que centran su reclamación en la eliminación de la cláusula por abusiva como las que traslucen dificultades en el pago de la hipoteca, entre otras razones por la incidencia de la citada cláusula).

Como ya adelantábamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2012, comenzaron a recibirse a finales de ese año numerosas quejas cuestionando la legalidad de las denominadas cláusulas suelo incorporadas a algunos contratos hipotecarios y que son consideradas por algunos sectores como abusivas y contrarias los derechos de usuarios y consumidores.

Estas quejas se han incrementado especialmente como consecuencia de las sucesivas bajadas que ha experimentado en nuestro país el euribor y de las que no han podido beneficiarse un importante número de deudores hipotecarios que cuentan con estas cláusulas incorporadas a sus contratos.

En algunos de los casos sometidos a nuestra consideración concurrían circunstancias personales y familiares que dificultaban el abono puntual de la cuota hipotecaria, por lo que la eliminación de la cláusula suelo supondría un importante alivio y permitiría evitar el riesgo de incurrir en un proceso de ejecución hipotecaria por impago.

Las actuaciones de esta Defensoría, a través de la **queja 13/409**, iniciada de oficio, se han desarrollado fundamentalmente ante la Secretaría General de Consumo (Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía) a la que hemos trasladado la problemática detectada, interesando de la misma el ejercicio de medidas de protección y defensa de las personas consumidoras y usuarias afectadas por la aplicación de cláusulas suelo en sus contratos hipotecarios.

Con tal objeto, con fecha 15 de febrero de 2013 le trasladábamos una **Recomendación** en la que solicitábamos la articulación de las siguientes medidas de protección:

- el ejercicio de la acción de cesación de conductas contrarias a lo dispuesto en materia de cláusulas abusivas y que lesionen intereses colectivos o intereses difusos de los consumidores y usuarios o bien relacionadas con las condiciones de contratación impuestas por las entidades prestamistas en el ámbito territorial de Andalucía, sumada a la devolución de las cantidades abonadas en exceso.

- supletoriamente, la personación en los procesos judiciales promovidos por otras entidades que ostentan legitimación para ello, como pueden ser las organizaciones de defensa de los derechos de consumidores y usuarios.

- el arbitraje de consumo como vía extrajudicial para la solución de un problema que afecta a un número importante de personas en Andalucía.

Posteriormente se daba a conocer la sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo nº 241/2013, de 9 de mayo de 2013, por la que se declaraba la nulidad de determinadas cláusulas suelo contenidas en las condiciones generales de los contratos suscritos entre consumidores y las entidades financieras demandadas (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA, Cajas Rurales Unidas, SCC y NCG Banco, SAU).

Los argumentos empleados en la motivación del fallo nos llevaban a concluir que las cláusulas suelo que se encontrasen en una situación idéntica a la descrita en la declaración de nulidad del Tribunal Supremo, y siempre que no se acreditase la existencia de otras cláusulas que eliminen la insuficiencia de información descrita en la sentencia, deberían correr la misma suerte que las específicamente analizadas por el Tribunal y dejar de producir efectos desde que se comprobase su nulidad.

Ante esta importante novedad, nos dirigíamos nuevamente a la Secretaría General de Consumo requiriendo su intervención con objeto de trasladar formalmente a las entidades financieras radicadas en Andalucía la oportunidad, conveniencia y necesidad de acometer con la mayor diligencia y sin dilaciones las oportunas actuaciones de comprobación de la adecuación a derecho de sus cláusulas suelo, dando por supuesto que estas iniciativas no se iban a acometer por las propias entidades financieras.

Por otro lado, considerábamos que la sentencia 241/2013 disipaba las posibles dudas existentes en torno al éxito de una acción colectiva de cesación ante la falta de unanimidad en las resoluciones judiciales en la materia. En consecuencia, insistíamos ante la Secretaría General en la oportunidad de ejercitar tal acción por tipos o modelos de contratos, con objeto de extender el pronunciamiento de nulidad de las cláusulas suelo hacia otros supuestos y otras entidades que no hubieran sido objeto del pronunciamiento específico del alto Tribunal.

Asimismo, le trasladábamos nuestras consideraciones en torno al posible ejercicio de la potestad sancionadora como vía para convencer a las entidades financieras de la oportunidad de encontrar fórmulas que posibiliten el acuerdo con las personas consumidoras en este asunto.

A nuestro modo de ver, cuando se comprobase que no se había respetado la transparencia exigible en la incorporación de la cláusula suelo en el contrato hipotecario -

bien en el curso de la tramitación de las reclamaciones presentadas por las personas consumidoras o bien en ejercicio de sus competencias inspectoras-, procedería el dictado de una resolución requiriendo a la entidad financiera a dejar sin efecto con carácter inmediato dicha cláusula por abusiva y, en aquellos supuestos en que se produjera una desatención injustificada de estas resolución, resultaría oportuna una actuación sancionadora amparada en las disposiciones de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

La actuación seguida ante la Secretaría General de Consumo ha tenido como resultado diversas iniciativas administrativas para favorecer los procedimientos de mediación y arbitraje a través de los organismos de consumo, como una de las vías propuestas para la solución de conflictos, si bien hemos de lamentar que haya tenido poco éxito entre las entidades financieras. Asimismo, se habría iniciado una campaña de inspección en materia de créditos hipotecarios, de la que podrían derivarse los oportunos expedientes sancionadores por la inclusión de cláusulas abusivas. Del resultado de todas estas actuaciones hemos solicitado que se nos traslade la oportuna información.

A raíz de la sentencia 241/2013 también vimos oportuno iniciar otro frente de actuación para la adecuada protección de las personas consumidoras. Así, con fecha 23 de mayo de 2013 nos dirigíamos a la Defensora del Pueblo Español para someter a su consideración la posibilidad de intervenir ante el Ministerio de Economía y Competitividad y el Banco de España con objeto de que desde dichas instancias gubernamentales se instase a las entidades financieras a la revisión de las cláusulas suelo incorporadas a sus contratos hipotecarios.

La Defensora nos trasladó que ya venía ocupándose del asunto de las cláusulas suelo y que iniciaba una nueva investigación ante el Banco de España, fruto de la cual fue la petición de este órgano supervisor dirigida a las entidades financieras que concentraron el mayor número de reclamaciones, con objeto de que subsanasen las posibles deficiencias advertidas en las operaciones particulares analizadas por el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones y para que llevaran a cabo un estudio global con el fin de conocer si tales deficiencias pudieran tener un alcance más generalizado.

Asimismo, el Banco de España dirigía un escrito a las tres asociaciones de entidades de crédito (AEB, CEBA y UNACC) a fin de que transmitiesen a sus respectivos miembros la necesidad de analizar la adecuación de sus cláusulas suelo a los criterios de transparencia establecidos por el Tribunal Supremo.

No obstante, hasta la fecha estas actuaciones no parece que hayan tenido el efecto deseado sobre las personas que vienen reclamando la eliminación de una cláusula incorporada en sus contratos de préstamo sin tener conocimiento de su existencia y/o consecuencias.

Con independencia de las actuaciones relatadas, y a raíz de la publicación de la sentencia 241/2013 del Tribunal Supremo, esta Institución también asumió un compromiso de mediación ante las entidades financieras en relación con las quejas individuales que se habían recibido.

Bien es cierto que el Tribunal Supremo declaraba que las cláusulas suelo no son ilícitas, ni abusivas “per se”, ni siquiera cuando exista una gran diferencia entre la cláusula suelo y la cláusula techo o cuando no se incluya cláusula techo. No obstante, para que las cláusulas suelo no se consideren abusivas deben haberse incluido en el contrato con

transparencia, de modo que se garantice «que el consumidor esté en condiciones de obtener, antes de la conclusión del contrato, la información necesaria para poder tomar su decisión con pleno conocimiento de causa». En consecuencia, serán nulas, por abusivas, las cláusulas incorporadas a contratos con consumidores que no permitan un conocimiento suficiente de su trascendencia y alcance en el «desarrollo razonable del contrato».

Teniendo en cuenta estas circunstancias, y con objeto de beneficiar a las personas que tenían concertados contratos hipotecarios con entidades financieras no afectadas directamente por la Sentencia del Tribunal Supremo, nos dirigimos a las entidades financieras objeto de las reclamaciones solicitándoles que revisaran la adecuación de sus cláusulas suelo a los criterios de transparencia e información establecidos por el Tribunal Supremo, dejando sin efecto con carácter inmediato aquellas cláusulas afectadas por vicios de nulidad.

Sin perjuicio de dicha petición genérica, también se les trasladó un listado con los nombres de personas que habían presentado queja ante esta Institución con el ruego de que valorasen si en el momento de la contratación del préstamo hipotecario se incurrió en la falta de transparencia exigible, de acuerdo con los criterios definidos por el Tribunal Supremo.

Esta actuación se producía dentro de las funciones de mediación de esta Institución, dado que nuestra potestad de supervisión se limita a las actuaciones de las Administraciones Públicas y no se extiende a las entidades privadas. Por tanto, la efectividad de nuestra mediación dependía de la voluntad de colaboración que hacia esta Institución demostrasen las entidades financieras.

Lamentablemente, la respuesta obtenida ha estado muy lejos de satisfacer las expectativas generadas ya que, o bien no se ha producido, o bien se ha limitado a defender a ultranza la legalidad de sus cláusulas suelo, sin que a juicio de esta Institución se acredite que previamente han realizado una revisión en profundidad de sus contratos hipotecarios.

Dado que esta situación aboca a la necesidad de acudir a los Tribunales de Justicia para poder obtener la satisfacción de las reclamaciones individuales, y teniendo en cuenta lo lento y costoso de este tipo de procesos, el Defensor del Pueblo Andaluz consideraba oportuno hacer público en su página web un comunicado dirigido a las entidades financieras instándoles a dejar sin efecto las cláusulas suelo de los contratos hipotecarios en vigor.

A dicho comunicado se acompañaba un documento donde se justificaban las razones que avalaban tal petición, partiendo de un minucioso análisis de la sentencia del Tribunal Supremo puesto en relación con las escasas respuestas obtenidas de las entidades interpeladas.

Sobre estas premisas, la información obtenida a través de las quejas recibidas ponía de manifiesto que las entidades financieras no siempre han cumplido adecuadamente con los deberes de información previa de las condiciones financieras de las operaciones de préstamo hipotecario formalizadas. Asimismo, tomábamos en consideración el hecho de que muchos de los contratos de préstamo que hemos podido examinar guardan una evidente semejanza con los que han sido declarados nulos por el Tribunal Supremo.

Por otra parte, tanto diversas resoluciones judiciales que se dictaban tras la publicación de la Sentencia del Tribunal Supremo, como los pronunciamientos del Banco de

España en la tramitación de reclamaciones individuales, ponían de relieve que una mayoría de las cláusulas suelo incorporadas a contratos hipotecarios adolecen de vicios de nulidad.

Razones de justicia social también avalaban la petición formulada por esta Institución, teniendo en cuenta, de un lado, la prolongada coincidencia de unas cláusulas que fijan un elevado interés con una coyuntura de tipos de interés especialmente bajos, y de otro, los esfuerzos y sacrificios que la ciudadanía ha realizado para sostener y sanear con sus impuestos el sector financiero español.

Esta petición también tenía muy presente las dificultades de muchas familias para hacer frente al pago mensual de elevadas cuotas hipotecarias en unos momentos de gravísima crisis económica, viéndose algunas en riesgo de caer en situaciones de insolvencia e impago que puedan concluir con el drama de la pérdida de la propia vivienda.

El comunicado además se trasladó de forma individualizada a la Dirección Territorial de las entidades financieras respecto de las que habíamos recibido quejas, con copia a los respectivos Servicios de Atención al Cliente en los casos de entidades cuyo domicilio social radica fuera de Andalucía.

Coincidiendo con la redacción del presente Informe Anual podemos congratularnos de que se vislumbren ciertos visos de que puedan dar sus frutos la petición cursada. Así, hemos recibido la respuesta de Banco Sabadell, por conducto del Servicio de Atención al Cliente, en la que si bien se ratifican en la adecuación a los requisitos de publicidad y transparencia de sus cláusulas de tipo de interés mínimo, así como en el cumplimiento de los deberes de información y transparencia que rigen sus relaciones comerciales, nos informan que *“siempre que se ha detectado algún caso puntual en los que no se hubieran observado dichos deberes, el Banco ha reconducido la situación con el cliente”*.

Al respecto nos indican que la Dirección Territorial de Andalucía está estudiando de forma individualizada los casos concretos que han presentado queja y que le fueron remitidos desde esta Institución. Asimismo, el Servicio de Atención al Cliente se ofrece a disposición de los clientes que se hayan dirigido al Defensor del Pueblo Andaluz y que no estén conformes con la solución o respuesta facilitada por Banco Sabadell para valorar de nuevo sus consideraciones sobre este tema.

Una respuesta más tibia la ha ofrecido la entidad Caja Rural del Sur al indicarnos que no procede la eliminación masiva de la cláusula suelo. Justifica esta decisión en el resultado del proceso de revisión de su cartera de préstamos, a raíz del requerimiento recibido del Banco de España en junio de 2013, concluyendo que la comercialización de sus cláusulas de limitación a la variación de los tipos de interés había sido transparente y que sus clientes habían sido diligentemente informados del contenido y alcance de las mismas. No obstante, en los casos aislados en que se haya detectado que no se ha cumplido con la normativa aplicable, la entidad estaría adoptando las medidas necesarias para el restablecimiento de los derechos afectados.

Por su parte, Caja Rural de Granada nos trasladaba su preocupación por los asuntos expuestos en nuestra misiva (la necesidad de tener en cuenta la situación económica, el riesgo de pérdida de la vivienda, o el esfuerzo realizado por la ciudadanía para sostener al sector financiero español), así como su interés por atender nuestra petición y, en general, establecer procedimientos de verificación extensibles a toda su clientela y a

sus actuaciones con la misma, en aras a mejorar procedimientos y solventar posibles incidencias.

Nos indicaba que se habían estado realizando las verificaciones oportunas en relación con la cláusula suelo, y en particular, en relación con los casos trasladados desde esta Institución. Sin embargo no facilitaba información sobre las decisiones que se hubieran adoptado una vez hechas dichas tales verificaciones.

Con estas actuaciones considerábamos agotadas nuestras posibilidades de mediación ante las entidades financieras en relación al asunto de la cláusula suelo. En tal sentido, recomendábamos a las personas afectadas que continuasen en el ejercicio de sus reclamaciones en el ámbito de los servicios financieros, así como las otras opciones para la defensa de sus derechos como persona consumidora y, una vez agotadas, valorasen especialmente las posibilidades de éxito de una reclamación en vía judicial.

Sin perjuicio de ello, considerábamos necesario dar un paso más en el ejercicio de nuestras competencias mediadoras en aquellas quejas en las que se nos aportaba un informe del Banco de España donde quedaba constancia del incumplimiento de los deberes de información y transparencia a cargo de las entidades financieras.

Entendemos que en estas quejas se da la circunstancia de que la incorporación de la cláusula suelo ni siquiera superaría el “control de inclusión” exigible para un contrato suscrito con una persona consumidora, de acuerdo con los términos desarrollados en la sentencia 241/2013 del Tribunal Supremo. La no superación del “control de inclusión” impide «que el consumidor esté en condiciones de obtener, antes de la conclusión del contrato, la información necesaria para poder tomar su decisión con pleno conocimiento de causa», circunstancia ésta que, según se desprende de la Sentencia del Alto Tribunal, conllevaría la nulidad de dicha cláusula.

Dado que en estos casos entendíamos que el informe del Banco de España acreditaba la existencia de una cláusula nula por falta de transparencia, cuyos efectos deberían desaparecer con carácter inmediato de la vida del contrato sin necesidad de esperar a que un Juzgado dictamine en tal sentido, consideramos obligado requerir a las entidades financieras implicadas para que procediesen, sin más dilaciones, a la eliminación de la cláusula suelo del contrato de préstamo hipotecario suscrito con la parte promotora de queja.

Estas actuaciones, en forma de Resolución de mediación, han tenido lugar hasta la fecha en la **queja 13/753** (dirigida a Caja Rural de Granada), **queja 13/761** (dirigida a Banco Popular), **queja 13/1658** (dirigida a Caja Rural del Sur), **queja 13/2055** (dirigida a Banco Popular) y **queja 13/5821** (dirigida a Caixabank), con distintos resultados hasta la fecha.

Coincidiendo también con la redacción de este Informe Anual se recibía la respuesta de Caja Rural del Sur a la Resolución dictada en la **queja 13/1658**. Si bien partía de su discrepancia con el informe emitido por el Servicio de Reclamaciones, se comprometía a revisar el expediente de la persona afectada y ofrecerle una solución negociada que resultase satisfactoria para ambas partes.

Asimismo, recibíamos la respuesta de Caixabank en la **queja 13/5821**, sosteniendo que no era preceptiva la entrega de oferta vinculante atendiendo a la fecha de firma de la escritura de préstamo y al importe del mismo. A petición de esta Institución se

habría revisado las características de la cláusula suelo, concluyendo que cumple con los criterios de transparencia establecidos por el Tribunal Supremo y justificando así su decisión de no eliminar la cláusula. Discrepando notoriamente con las razones argumentadas por la entidad, desde esta Institución se están valorando ulteriores actuaciones en este caso particular con objeto de proteger los derechos e intereses de la parte promotora de queja.

Antes de finalizar este subepígrafe nos parece oportuno hacer mención a la situación particular de las quejas relacionadas con la exigencia de devolución de las cantidades indebidamente abonadas por aplicación de la cláusula suelo (**queja 13/5516, queja 13/5658, 13/5977 y queja 13/6673**).

Estas quejas provenían de personas que se habían visto beneficiadas por la eliminación de su cláusula suelo acordada por su respectiva entidad financiera en ejecución de la Sentencia 241/2013 del Tribunal Supremo (BBVA, Cajamar y NovaCaixa Galicia).

Hemos tenido que aclarar a quienes presentaron queja ante esta Institución por este asunto que en dicha Sentencia el Tribunal Supremo, a pesar de declarar la nulidad de determinadas cláusulas de limitación a la variabilidad del tipo de interés de las entidades demandadas por falta de transparencia, consideró que no procedía dar eficacia retroactiva a la Sentencia, apelando a razones de seguridad jurídica y posibles riesgos de trastornos graves con trascendencia al orden público económico. De este modo la propia sentencia establecía la improcedencia de la devolución de las cantidades ya cobradas por las entidades financieras afectadas.

Aunque esta Institución no comparta esta parte de la Sentencia del Tribunal Supremos, debemos acatarla. Por ello, hemos explicado a los promotores de estas quejas que si su entidad financiera no accedía a devolverles las cantidades cobradas de más amparándose en la Sentencia del Tribunal Supremo esta Institución no podía intervenir, ya que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial.

Sin perjuicio de ello se les informaba que, en ocasiones, se estaría reconociendo el derecho a la devolución de las cantidades abonadas en exceso en procesos judiciales individuales instados por personas en su misma situación. Sin embargo, advertíamos de que otros pronunciamientos judiciales habrían rechazado la misma demanda atendiendo al criterio establecido por el Tribunal Supremo. En consecuencia, aconsejábamos que se valorara en cada caso la conveniencia o no de plantear la cuestión en sede judicial.

Situación peculiar presentan también las quejas referidas a la entidad financiera Cajasur. Como es sabido, hubo una Sentencia 404/12 del Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Córdoba, posteriormente ratificada por la Sentencia 91/13 de la Audiencia Provincial, que declaraba la nulidad de determinadas cláusulas suelo de esta entidad. Dicha Sentencia ha sido recurrida por la entidad financiera ante el Tribunal Supremo, el cual aun no se ha pronunciado. No obstante, con fecha 2 de septiembre de 2013, el tribunal sentenciador dictó un auto acordando la ejecución de la Sentencia sin esperar la resolución del Alto Tribunal. Este auto ha beneficiado a un importante número de personas que han visto como se anulaban sus cláusulas suelo.

Sin embargo, otras personas que también tenían contratos hipotecarios con cláusulas suelo de esta entidad comprobaron con sorpresa que se les negaba por la misma la anulación de dicha cláusula. Ante esta situación, muchas acudieron a esta Institución

poniendo de manifiesto lo que consideraban una injusticia y el incumplimiento de una resolución judicial.

Hubo que explicarles que esta extraña situación obedecía al hecho de que la Sentencia 404/12 del Juzgado de lo Mercantil, al haberse dictado con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Supremo 241/13, no se basaba en cuestiones de falta de transparencia de dichas cláusulas, sino que se centró en la abusividad de las mismas por falta de proporcionalidad entre el suelo y el techo. Así las cosas, el citado Juzgado sólo declaró específicamente la nulidad de las concretas cláusulas suelo contenidas en los préstamos que se habían impugnado ante el mismo, que incluían dos clases de tipos máximos y mínimos: un mínimo del 3% y un máximo del 12%, por un lado, y un mínimo del 4% y un máximo del 12%, por otro.

De este modo, ante el auto de ejecución de Sentencia, la entidad financiera se había limitado a eliminar a partir de noviembre de 2013 las cláusulas suelo de los préstamos en que se hubiera fijado un mínimo del 3% o del 4% y un máximo del 12%, pero no aquellas otras en que el tipo mínimo o máximo fuera diferente, ni siquiera en los supuestos en que el tipo mínimo de interés estuviese comprendido entre la horquilla del 3-4%, lo que, como es de suponer, resultaba totalmente incomprensible para las personas afectadas.

Por más absurda que pueda parecer la situación, lo cierto es que esta decisión no podía ser modificada por el Defensor del Pueblo Andaluz ya que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial. Por tanto, únicamente nos quedaba mantener nuestras actuaciones de protección para quienes habían formulado queja por este asunto y no se hubieran beneficiado de la medida acordada judicialmente.

2.1.4.2. Mediaciones con entidades financieras.

En ocasiones nuestra actuación ante las entidades financieras se dirige a la búsqueda de soluciones ante deudas que inciden de forma notoria en la economía familiar y, consecuentemente, aumentan las posibilidades de riesgo de exclusión social.

En el Capítulo VII de este Informe Anual dedicado a Vivienda ofrecemos amplia información acerca de las gestiones desarrolladas en los casos en que la deuda procede de un préstamo hipotecario, por lo que nos remitimos al mismo para su debido conocimiento.

En el presente epígrafe nos parece oportuno hacer mención a las quejas en las que se demanda la actuación de esta Institución con objeto de mejorar las condiciones de pago de un préstamo personal o en situaciones de asfixia económica de pymes que inciden en las condiciones de vida personales y familiares.

Así, en la **queja 13/2942** se trasladó a BBVA una situación de dificultad para atender el pago del préstamo suscrito: el interesado había tenido que cerrar su negocio de hostelería, para el que había solicitado un préstamo personal por importe de 15.000 euros. A partir de dicha fecha, contaba con trabajos meramente esporádicos y, en ese momento, los únicos ingresos familiares procedían del trabajo como cajera en un supermercado de su mujer. No obstante, los ingresos familiares (800 euros/mes) se destinaban casi en su totalidad al pago de la hipoteca de la vivienda en la que residían (cuota mensual de 700

euros). La pareja tenía a su cargo a dos hijos y se habían visto obligados a acudir a la beneficencia para satisfacer sus necesidades básicas.

La deuda pendiente del préstamo personal era de unos 4.000 euros, pero la mora alcanzaba ya unos 800 euros, lo que le impedía ponerse al día en sus pagos.

La respuesta ofrecida por el Director de la oficina interpelada fue, que si bien hasta la fecha no había sido posible alcanzar un acuerdo satisfactorio, se pondrían de nuevo en contacto con el cliente y trasladarían su petición al departamento correspondiente para intentar alcanzar un acuerdo en la forma de pago satisfactorio para ambas partes.

En la **queja 13/2787** nos dirigíamos a Caja Rural del Sur para trasladar la situación del interesado, que había perdido en procedimiento judicial las tres naves de su negocio y estaba prevista la orden de lanzamiento.

Necesitaba una nave como herramienta imprescindible para seguir trabajando, por lo que había solicitado a la entidad financiera un sistema de alquiler que le permitiese seguir manteniendo los puestos de trabajo de la empresa, al menos hasta que pudiera resarcirse de las deudas contraídas por algunos clientes y poder acceder de nuevo a la propiedad de la nave.

El representante de la entidad nos trasladó su disposición a alcanzar un acuerdo a modo de alquiler de alguna de las fincas, poniéndose a disposición del cliente para concretar y darle forma al acuerdo.

En el caso de la **queja 13/1645** nos dirigimos hasta por dos ocasiones a Unicaja con objeto de que pudiese alcanzarse un acuerdo con el promotor de queja y evitar la pérdida de su propiedad. Se trataba de un inmueble que había construido con intención de destinarlo a su propia vivienda, pero en ese momento lo tenía en régimen de alquiler.

La entidad había iniciado procedimiento de ejecución hipotecaria e, incluso, ya se había adjudicado el inmueble. Las gestiones realizadas obtuvieron como respuesta de Unicaja la posibilidad de valorar una eventual transmisión al interesado, por lo que dimos por agotadas nuestras posibilidades mediadoras pese a que el interesado pretendía nuestra intervención en los términos de dicha negociación. Al respecto se le explicó que las negociaciones que deseaba emprender con objeto de recuperar su propiedad se insertan en el ámbito de las relaciones jurídicas entre particulares, en las que no debíamos inmiscuirnos por ser totalmente ajenas a los criterios que rigen el funcionamiento de esta Institución.

Lamentablemente, en otras ocasiones la respuesta recibida no resulta tan satisfactoria, bien porque no se produce dicha respuesta o bien porque los términos de la misma es que no hay acuerdo posible.

Este es el caso de la **queja 12/5014**, en la que nos dirigíamos a Bankia con objeto de trasladar la situación de una empresa, arruinada tras largos años de tramitación administrativa para la obtención de licencia de obras de un establecimiento hotelero. Este retraso se habría producido a causa de los escasos entendimientos entre las Administraciones implicadas y la responsabilidad del arquitecto y constructor en la ejecución de la obra.

Esta situación sería la que habría justificado la necesidad de nova la hipoteca concertada para la adquisición del inmueble y ejecución de las obras con objeto de

refinanciarla, llegando incluso a hipotecar su vivienda habitual que se encontraba libre de cargas. Sin embargo ni siquiera podían vender el inmueble dado el obstáculo que suponía el que no contase aún con la licencia de obra.

La empresa se había dirigido en diversas ocasiones a la entidad para renegociar las condiciones del préstamo hipotecario, debido a la imposibilidad de atenderlo en las condiciones económicas en que se encontraban. Tampoco la intervención de esta Institución obtuvo la respuesta deseable.

Tampoco en la **queja 13/1146** se pudo alcanzar un acuerdo satisfactorio para el interesado, trasladándonos el Banco Popular que no habían conseguido encontrar una alternativa que permitiese refinanciar la deuda contraída.

La operación de préstamo había sido avalada por Suraval, indicándonos esta sociedad de garantía recíproca que habían sido muchas las incidencias, visitas y llamadas relacionadas con la gestión extrajudicial desde que comenzara a incumplirse el plan de pagos acordado del préstamo. A pesar de los esfuerzos que habrían realizado para salvar la situación lo más favorable posible para el interesado, se veían en la obligación de atender a los propios intereses de la sociedad, mutualista y sin ánimo de lucro, para evitar incurrir en responsabilidades de todo tipo.

2.1.4.3. Índices de Referencia de Préstamos Hipotecarios (IRPH).

Un asunto que también ha sido objeto de numerosas quejas ante esta Institución es el referido a la situación de los tipos de interés que debían extinguirse a partir de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios:

-Tipo medio de los préstamos hipotecarios a más de tres años, para adquisición de vivienda libre, concedidos por los bancos (IRPH Bancos).

-Tipo medio de los préstamos hipotecarios a más de tres años, para adquisición de vivienda libre, concedidos por las cajas de ahorros (IRPH Cajas).

-Tipo activo de referencia de las cajas de ahorros (CECA).

Las quejas se referían a la falta de regulación del régimen transitorio que debía establecer el Gobierno de la Nación para hacer efectiva la desaparición de dichos índices de referencia y que se entendía debía haberse producido en el mes de abril de 2013. La Orden EHA/2899/2011 señaló que la desaparición completa de los citados índices o tipos, con todos sus efectos, se produciría transcurrido un año de la entrada en vigor de la propia Orden (29 de abril de 2012) y su normativa de desarrollo, «siempre que en ese plazo se hubiese establecido el correspondiente régimen de transición para los préstamos afectados».

Muchas de las queja recibidas traslucían las dificultades económicas que atravesaban las familias afectadas por esta situación y su esperanza de que la nueva regulación pudiese rebajar sus cuotas por equiparación con las bajadas experimentadas en los préstamos hipotecarios que tomaban como referencia el euribor.

Ante las numerosas reclamaciones de las personas afectadas por este asunto, de las que se hicieron eco los medios de comunicación, el Banco de España emitió un

comunicado oficial aclarando que los tipos no iban a dejar de publicarse hasta que se regulase la situación transitoria que afectaba a los préstamos que incorporen los tipos que se extinguían. Interpretaba que la extinción definitiva de estos tipos habría de producirse al año de la publicación de la normativa de desarrollo a la Orden EHA/2899/2011, computándose entonces este plazo a partir de la fecha de entrada en vigor de la *Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos*. En consecuencia, aseguraba que los tipos seguirán publicándose hasta el 6 de octubre de 2013, estimándose que para dicha fecha ya se habría producido la regulación estatal oportuna.

Efectivamente así ocurrió, ya que se publicaba en BOE de 28 de septiembre de 2013 la Ley de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en cuya Disposición Adicional 15ª se introducía la regulación de la situación transitoria que afecta a los préstamos que incorporen dichos tipos de referencia.

Así pues, a partir del 1 de noviembre de 2013, las referencias a los tipos IRPH Cajas, IRPH Bancos y CECA serían sustituidas, con efectos desde la siguiente revisión de los tipos aplicables, por el tipo o índice de referencia sustitutivo previsto en el contrato. En defecto de previsión o en caso de que ésta fuera alguno de los índices o tipos que desaparecen, la sustitución se realizará por el tipo de interés oficial denominado «tipo medio de los préstamos hipotecarios a más de tres años, para adquisición de vivienda libre, concedidos por las entidades de crédito en España», aplicándole un diferencial equivalente a la media aritmética de las diferencias entre el tipo que desaparece y el citado anteriormente, calculadas con los datos disponibles entre la fecha de otorgamiento del contrato y la fecha en la que efectivamente se produce la sustitución del tipo.

Quienes tengan como tipo sustitutivo al euribor estaban de enhorabuena, ya que sus intereses y las correspondientes cuotas bajarán considerablemente. Sin embargo, en los casos de desaparición del tipo sustitutivo previsto en el contrato o de ausencia de previsión, la aplicación de los criterios establecidos en la norma conllevan que no se produzca la tan deseada bajada significativa de tipos.

La actuación de los organismos implicados en este proceso y/o las decisiones adoptadas por los mismos excedían del ámbito de supervisión de esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, por lo que remitíamos a las personas afectadas a la presentación de queja ante la Defensora del Pueblo Estatal.

Al respecto hemos tenido recientemente conocimiento de que el Comisionado de las Cortes Generales se habría dirigido al Banco de España y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa con objeto de mejorar y aclarar la información sobre la aplicación del nuevo índice hipotecario que sustituye al IRPH. Además habría recomendado que bancos y cajas faciliten a sus clientes la renegociación de sus contratos para evitar que el nuevo tipo que sustituye al IRPH suponga un empeoramiento de las condiciones del contrato.

Como fruto de esta intervención el Banco de España ha incluido en el portal web “Finanzas para todos” un simulador del cálculo del diferencial aplicable a las hipotecas que sustituirán el IRPH por el nuevo tipo de referencia.

Algunas de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo Andaluz sobre este tema se centraban en la existencia de una cláusula suelo en su contrato de préstamo

hipotecario que estaba obligándoles al pago de una cuota excesiva en comparación con la que debieran abonar teniendo en cuenta la bajada de los tipos de interés.

Sin embargo, una vez analizada la documentación aportada al expediente de queja, comprobábamos que lo elevado de la cuota respondía a la existencia de un tipo de interés distinto al euribor, habitualmente el IRPH Cajas, de modo que, en ocasiones, ni siquiera estaban operando los efectos de la cláusula suelo por resultar el IRPH más el diferencial aplicados superior a la misma, o bien los efectos de la cláusula suelo resultaban escasamente significativos sobre la cuota mensual atendiendo a dicha suma.

En estos supuestos poca intervención quedaba a esta Institución, ya que no podemos esgrimir los argumentos que venimos empleando de falta de transparencia en la incorporación de una cláusula suelo que desvirtúa el pacto de variabilidad en el tipo de interés. Por el contrario, entendemos que la incorporación del propio tipo de interés de referencia es consustancial al contrato de préstamo hipotecario y, si la parte hipotecante no obtuvo información suficiente acerca de cómo se desarrollarían los efectos del tipo de interés pactado, dicha cuestión habrá de resolverse a través de un procedimiento judicial en el que se alegue vicio de consentimiento pero no nulidad de condiciones generales de la contratación incorporadas al préstamo.

En todo caso, se trata de un tema susceptible de debate en sede judicial y habrán de ser los Tribunales quienes finalmente resuelvan si estas cláusulas deben considerarse abusivas o no.

Ello no obstante, en aquellas quejas sobre el IRPH que dejan entrever situaciones de dificultad económica para el pago de la hipoteca, ponemos a disposición de las personas afectadas la información necesaria sobre otras instancias a las que pueden acudir para evitar la posible pérdida de su vivienda o bien ofrecemos las posibilidades de nuestra actuación mediadora ante la entidad financiera titular del crédito hipotecario.

En este tipo de situaciones y en alguna ocasión que la cláusula suelo estaba desplegando sus efectos por resultar superior a la suma de IRPH más diferencial, hemos intervenido ante la entidad financiera con objeto de mejorar su disposición hacia el cliente y facilitar una solución.

Así, en la **queja 13/4595** atendíamos la situación particular de una familia que se encontraba residiendo fuera de Andalucía por motivos laborales y cuyos recursos económicos no podían hacer frente a los gastos de la vivienda que habían dejado atrás y no podían vender dada la situación del mercado inmobiliario. Su entidad financiera argumentaba que las condiciones del préstamo estaban recogidas en la escritura firmada y les remitía a su sucursal para cualquier posible negociación, pero las opciones ofertadas por ésta no daban respuesta a la situación económica de la familia. Lamentablemente no obtuvimos contestación de CajaGranada-BMN a la petición que cursábamos para que analizaran posibles fórmulas que les permitiesen afrontar el pago de la deuda.

También en la **queja 13/864** se ponían de manifiesto dificultades para hacer frente al pago de las cuotas, por aplicación del IRPH más un diferencial de 2 puntos, y el rechazo de la entidad Banco Popular a llegar a algún tipo de acuerdo para modificar las condiciones del préstamo. En este caso trasladábamos la situación a la Oficina En Defensa de la Vivienda de Jaén con objeto de que pudieran asesorarles adecuadamente en sus

pretensiones frente a la entidad financiera y poniéndonos a disposición tanto de la familia como de la citada Oficina para las gestiones que estimasen oportunas por nuestra parte.

Por otro lado, en los casos que la cláusula suelo estaba operando con una incidencia significativa sobre la cuota hipotecaria y así nos lo trasladaba la parte promotora de queja, decidíamos dar el mismo tratamiento que a las quejas acumuladas con la actuación de oficio seguida en la **queja 13/409** que anteriormente ha quedado expuesta.

Podemos señalar el caso de la **queja 13/91**, que se había incorporado al listado de quejas remitidas a Credifimo solicitando la revisión de sus cláusulas suelo, ya que la entidad financiera ofreció al interesado un acuerdo para bajar durante un año el tipo de interés al 3,62%, que correspondería al IRPH más diferencial pactado, dejando sin efecto la cláusula suelo del 4,1%.

2.1.4.4. Productos financieros complejos.

En el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2012 dábamos amplia y cumplida información sobre las actuaciones desarrolladas por esta Institución a favor de las personas afectadas por la comercialización irregular de participaciones preferentes. Dichas actuaciones se centraron en tres vías, la Oficina del Defensor del Pueblo estatal, la Secretaría General de Consumo (Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales) y la Fiscalía Superior de Andalucía.

Fruto de las actuaciones con esta última hemos seguido remitiendo las quejas recibidas, incluso con posterioridad a la derivación realizada hacia las Fiscalías provinciales, con objeto de mantener un único centro de coordinación de actuaciones.

En cuanto a las gestiones desarrolladas con la Secretaría General de Consumo, anunciadas en el Informe Anual de 2012, se tradujo en la imposición de sanciones a entidades bancarias concretas. Así, en septiembre de 2013 conocíamos que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía había acordado sancionar a CaixaBank por dos infracciones muy graves y una leve a raíz la comercialización irregular de preferentes, imponiendo una multa por importe de 455.000 euros.

Asimismo, la Secretaría General de Consumo hacía públicos los datos aportados por las entidades sobre la incidencia de esta comercialización, siendo más de 47.400 el total de personas afectadas en Andalucía, con un importe por encima de los 1.406 millones de euros.

Por otra parte, una vez desarrolladas estas actuaciones, la preocupación de esta Institución se centró en facilitar una solución a las personas afectadas con objeto de que pudieran recuperar su inversión.

En tal sentido, aprovechamos la buena disposición mostrada por representantes de la entidad financiera CaixaBank para trasladarles una relación identificando a las personas que habían presentado queja en esta Institución tras contratar participaciones preferentes con cualquiera de las entidades que actualmente integran el citado grupo (Caja San Fernando, Monte de Piedad, Caja Sol, Banca Cívica, La Caixa, etc).

En respuesta a nuestra petición, la entidad financiera ha ido remitido distintas comunicaciones al Defensor del Pueblo Andaluz informando de los casos en que se habría llegado a un acuerdo para devolver el 100% del capital invertido, aquellos en que la venta

del producto canjeado por las preferentes ha permitido la recuperación de la inversión, y, lamentablemente, aquellos otros en que ya no podían ofrecer una solución porque las personas afectadas ya habrían vendido sus participaciones preferentes o emisiones procedentes del canje.

Esta vía de estudio y posible solución de casos no ha podido ofrecerse, sin embargo, a aquellas personas que hubieron adquirido participaciones preferentes de entidades que posteriormente han sido nacionalizadas. Así Bankia, Novacaixagalicia, Catalunya Caixa y más recientemente Banco CEISS quedaban sometidas a las decisiones de la Comisión Rectora del FROB en lo referente al canje obligatorio de participaciones preferentes y deuda subordinada por acciones, así como en los procesos de arbitraje establecidos para resolver las reclamaciones en vía extrajudicial.

Si bien estas cuestiones exceden de nuestra competencia y conocemos que el Comisionado de las Cortes Generales tiene abierta una línea de investigación sobre este asunto, no podemos por menos que hacernos eco de las reiteradas denuncias relativas a la desvirtuación del proceso de arbitraje llevado a cabo (tanto por la imposición de requisitos de preselección como por la intervención de entes que suscitan dudas en torno a su imparcialidad), considerando que la respuesta ofrecida está lejos de amparar en toda su extensión a la parte más débil.

Los datos hechos públicos recientemente acerca de los resultados del arbitraje en las entidades nacionalizadas ponen en evidencia que un porcentaje importante de las personas afectadas ni siquiera han podido acudir a este proceso y otro tanto habría visto su solicitud rechazada por no pasar el filtro establecido, obligándoles a acudir a los Tribunales de justicia para recuperar su dinero.

X. DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

2.2.1. Discapacidad en tiempos de crisis.

En primer lugar, es importante recordar, que únicamente la discapacidad que alcanza un determinado grado o porcentaje (particularmente, la igual o superior al 33% y la que iguala o supera el 65%), es merecedora de una protección especial, que, -en unión o no de otros requisitos adicionales-, puede concretarse o materializarse en el derecho a obtener determinados beneficios (reserva de plazas en el acceso al empleo público, puestos de trabajo privados reservados a discapacitados, prestaciones no contributivas, exenciones o bonificaciones fiscales, etc.). Lo que, por razones obvias, convierte la valoración ajustada de esta situación en una aspiración común de todos los interesados, máxime en casos en los que solo una fina línea separa el grado relevante, de aquél que no confiere derecho alguno.

Sobre esta premisa, si bien es cierto que vienen siendo una constante las quejas referidas a la disconformidad de los comparecientes con el grado o porcentaje en el que el órgano autonómico competente ha valorado su discapacidad, no lo es menos que en el ejercicio 2013 hemos percibido cómo se ha agudizado la “necesidad” de los interesados de obtener el reconocimiento del mayor grado posible, por razones subyacentes de dificultad económica y de acceso al empleo.

Esta peculiaridad, -directamente entroncada con los difíciles tiempos económicos que atraviesa nuestro país-, ha supuesto que en la mayor parte de estas quejas se haya vislumbrado como telón de fondo común, la concepción del reconocimiento administrativo de la situación de discapacidad, como la única vía posible de inclusión, mediante el acceso a los recursos y alternativas públicos de protección social.

A título ilustrativo, podemos citar la **queja 13/5455**, cuya promotora expuso la situación de enfermedad que afecta a su madre y los perjuicios que se le habían derivado de la disminución del grado de minusvalía que tenía reconocido, tras la revisión administrativa (del 65 al 38%), al haber perdido con ello el derecho a beneficiarse de la prestación no contributiva por discapacidad que percibía desde 1990.

La interesada nos describía su preocupación por ser muy complicada la situación económica familiar, ya que la afectada tiene a su cargo a un hijo con un 65% de discapacidad, a otros dos hijos en situación de desempleo y a dos nietos menores de edad, sin ser perceptora de ningún tipo de ingreso, lo que la obligaba a valerse de la caridad de los vecinos para sobrevivir.

En el caso descrito, esta Defensoría promovió dos tipos de actuaciones.

Por una parte, en la cuestión concreta de la discapacidad y partiendo de la base de que la afectada había formulado reclamación previa frente a la resolución administrativa, sin que la misma hubiera sido aún resuelta, interesamos la emisión de informe a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, obteniendo el impulso de la tramitación del expediente mediante la nueva valoración de la interesada, y resolución de su petición conforme a dicho examen y el de los informes médicos aportados por aquélla.

Por otro lado, dadas las circunstancias económicas familiares, pusimos la situación en conocimiento de los Servicios Sociales del Ayuntamiento correspondiente al domicilio de la interesada, con la finalidad de que pudiera ser debidamente informada y orientada sobre los mecanismos de acción social de que pudiera valerse.

También en la **queja 13/4843**, el compareciente nos trasladó la situación de precariedad económica en que se encuentra, agravada, -según nos dijo-, por la inadecuada valoración de su discapacidad, que por resolución del Equipo de Valoración y Orientación (EVO) de marzo de 2013, se concretó en un 60%, a pesar de las enfermedades que padece.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, conocimos que al interesado le fue reconocida una discapacidad del 46% en el año 2007, a causa de secuelas por lesiones producidas en un accidente de tráfico que sufrió en el año 1998. Si bien el afectado ha solicitado en varias ocasiones la revisión de su discapacidad por agravamiento, las resoluciones sucesivamente resultantes la han calificado en un 58% y movilidad reducida (agosto de 2011) y en un 60% con carácter definitivo (4 de marzo de 2013).

Destacando en el informe que la expresa solicitud que el interesado reflejó en la reclamación previa formalizada frente a la última valoración, fue la de obtener el reconocimiento de una discapacidad del 65%, a efectos de pensión no contributiva. Concluyendo en la desestimación administrativa de dicha reclamación por resolución de 24 de junio de 2013, que ratificó el grado de discapacidad del 60%.

En sentido análogo, podemos citar la **queja 13/3273**, en la que la compareciente expone que teniendo reconocido un 65% de discapacidad, le había sido reducido al 54%, siendo su situación *“de gran precariedad y de gran necesidad”*.

Tal y como nos decía la interesada, el informe administrativo, además de relacionar cronológicamente las diversas valoraciones efectuadas desde el año 1995, confirmó la disminución del grado acordada, justificando que se trataba de una discapacidad de carácter psíquico, sin presentar patologías físicas valorables.

Si bien en el año 1995 se concretó la discapacidad de la compareciente en el 65%, dando lugar a que se le reconociera una pensión no contributiva que percibió en los años posteriores, en la revisión periódica que se le realizó en el año 2011, la resolución de 12 de junio de 2011 concretó su discapacidad en un 54% (desglosado en una física del 10%, una psíquica del 40% y 8 puntos por factores sociales complementarios), con carácter definitivo. Concluyendo el informe:

“Lamentamos la situación familiar que presenta la interesada, actualmente desempleada, que se puntúa en el baremo con un total de 8 puntos. Sin embargo las patologías que presenta están controladas de manera satisfactoria tal y como se desprende de los informes médicos que aporta. La Unidad de Salud Mental Comunitaria de... deja constancia en su informe de un buen tratamiento y control, estando actualmente en remisión el trastorno recurrente que presenta, con una mejoría evidente de su estado anímico.”

Por su parte, en la **queja 13/3142**, el interesado nos decía: “me encuentro incapacitado total. Desamparo total. 7 miembros vivimos por CÁRITAS”. Y nos pedía “que

se obligue a la Junta de Andalucía a que devuelva el 65% grado minusvalía y la pensión no contributiva. No puedo pagar ni el alquiler social”.

En otras ocasiones, es la necesidad de colocarse en una situación algo más ventajosa que permita obtener un empleo con el que ganarse el sustento, la que motiva la petición vehemente del interesado, como pudimos ver en la **queja 13/4293**, cuyo promotor decía lo siguiente:

“Me es muy necesario e indispensable que se reconozca el grado de minusvalía del 33% que llevo reclamando desde el año 2011 para obtener algún puesto de trabajo para personas con discapacidad”.

Todo lo cual, en suma, da una idea bastante fidedigna de la realidad que viene rodeando a las situaciones de discapacidad y, desde luego, de en qué importante medida está la crisis influyendo y acuciando a los solicitantes de su reconocimiento.

2.3. Servicios sociales.

Tras casi cinco años de profunda crisis económica, las cifras sobre situaciones de pobreza y exclusión social ponen de manifiesto que el Estado Social lejos de mejorar presenta síntomas más profundos de deterioro que afectan a las condiciones de vida de las personas y que tienen que ver con la pérdida del empleo, de la vivienda y con el incremento de los casos de pobreza severa.

Según los datos del informe de Cáritas de 2013, el 10,52% de los hogares andaluces no puede mantener una temperatura adecuada en el interior durante los meses de invierno (la media nacional es la mitad). Por debajo del umbral de la pobreza – establecido en 7.500 euros anuales para un hogar con una sola persona y en 15.768 euros en un hogar con cuatro personas- están el 31,68% de los andaluces. Se trata de una de las comunidades autónomas con mayor índice de pobreza.

En este mismo sentido, los datos que ofrece la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A) en su informe de situación 2013, el 40,6% de la población andaluza vive ya en situación de pobreza, un 50,1% no pueden hacer frente a gastos imprevistos y un 12% de las familias tienen serios problemas para costear los gastos de recursos básicos como la alimentación, la ropa, el agua o la luz.

También en el ámbito de la personas mayores, la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología ha advertido que la crisis económica, la soledad, la falta de apetito y otros factores provocan que hasta una de cada cinco personas mayores que viven solas esté en riesgo de desnutrición, al ingerir menos de 1000 kilocalorías diarias. La misma entidad recogía que 33.868 ancianos andaluces estaban en situación de exclusión social.

Además, existen otros factores que han incidido de forma negativa en la población mas desfavorecida, como es el caso de los recortes presupuestarios y prestacionales que han afectado a la Ley de Dependencia y que han supuesto una importante merma en el empleo en los servicios de ayuda a domicilio y una reducción de su intensidad en un 30%.

Tampoco podemos dejar de mencionar un dato significativo, cual es el del número de hogares en que todos sus miembros están en situación de desempleo, que al término de 2013 era de 1.832.300 hogares. Una cifra que, aunque mejora en 1.400 hogares la de 2012, no deja de ser el exponente numérico de una ingente cantidad de dramas personales y familiares y el indicador mas fiable del elevado número de personas y familias en riesgo evidente de exclusión.

También tiene que ver con esta situación el descenso del presupuesto destinado a los Servicios Sociales Comunitarios, en lo que son ayudas directas a las familias y a personas individuales. A nivel del Estado, la partida se ha reducido en el último año a 3.948 millones de euros, prácticamente la mitad que la cuantía destinada en el 2008. Esta reducción afecta a la partida de los Presupuestos Generales del Estado que estaba destinada a financiar los servicios sociales básicos de las corporaciones locales (Centros de Servicios Sociales Comunitarios, Albergues y Centros de Acogida) a través del Plan Concertado firmado con las Comunidades Autónomas. A Andalucía este recorte le ha supuesto pasar de los 17 millones de euros en el año 2011 a 5,3 millones en el año 2013.

Todo ello ocurre en un momento en el que el número de usuarios de los servicios sociales se incrementa y en el que quienes acuden en demanda de ayuda son personas que viven su situación con enorme desesperanza. En total, en el conjunto del Estado, son más de seis millones de personas las que han acudido en el último año a los Servicios Sociales Comunitarios.

Pero esta situación puede aún empeorar, ya que la aprobación de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, va a suponer que las competencias de las administraciones locales en materia de servicios sociales quedarán reducidas a la información y evaluación de situaciones de necesidad social y a la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

Dichos servicios sociales, además, únicamente serán de prestación obligatoria en los municipios con más de 20.000 habitantes. En los demás municipios la competencia sobre servicios sociales queda atribuida a la Comunidad Autónoma, aunque la misma puede elegir entre asumir la gestión directa de los servicios sociales, o bien delegar o conveniar su gestión con los Ayuntamientos. El plazo para la asunción de las competencias en materia de servicios sociales por las Comunidades Autónomas finaliza el 31 de diciembre de 2015. Antes de esta fecha, las autoridades autonómicas andaluzas deberán decidir por qué sistema optan y, en caso de optar por la delegación en los municipios, deberán negociar con éstos las condiciones de tal delegación.

Sea como fuere, la entrada en vigor de esta norma va a suponer un auténtico vuelco en la actual organización de los servicios sociales y puede suponer la desaparición de los que venían siendo prestados por muchos municipios.

En otro orden de cosas, en el año 2013, hemos observado una atención de baja intensidad por parte de los servicios sociales debido al incremento de demandantes y a la falta de recursos propios para atenderlos, unido a la incidencia de la crisis en muchos Ayuntamientos y la disminución del presupuesto en materia de servicios sociales. Resulta paradójico ante esta situación la derivación de los casos de los servicios sociales Comunitarios a la iniciativa social, mientras ésta reclama mayores ayudas para atender el incremento de la demanda.

Todo ello se ha visto reflejado en las quejas recibidas en la Institución en este año, en las que ha tenido presencia la dura realidad que atenaza a muchas familias que han visto mermados sus ingresos con la pérdida de las prestaciones sociales y, con ello, se han visto incapaces de seguir pagando sus viviendas perdiendo las mismas. Son casos de familias que han visto surgir en su seno problemas de desestructuración, trastornos mentales leves, incremento del consumo de determinados fármacos, dependencia a sustancias y todo un conjunto de problemas que estas situaciones de pobreza originan.

Hemos detectado, por las quejas de la ciudadanía, que ha empeorado la situación en muchos Servicios Sociales Comunitarios. Así, recibimos denuncias que hacen referencia a prestaciones económicas insuficientes para atender necesidades básicas; retrasos en la atención ante la enorme demanda existente; falta de recursos humanos y económicos y ayudas limitadas en el tiempo.

También se denuncia la falta de regulación en el acceso a las ayudas, que quedan muchas veces al arbitrio de quienes deciden las mismas; y se cuestiona que la percepción de las ayudas se condicione a requisitos difíciles de cumplir para algunos, como puede ser la obligación de estar empadronado en la localidad por un periodo mínimo de un año, o la limitación de las ayudas para algunos sectores recién incorporados a una situación de exclusión, como pueden ser los inmigrantes.

En total, han sido 132 las quejas en las que hemos intervenido durante 2013, de las que 90 eran quejas recibidas en el año 2013 y 42 procedían del año 2012.

Recogemos en este apartado diversas quejas que expresan la situación de un amplio grupo de ciudadanos y familias que han acudido a los Servicios Sociales solicitando ayudas para sus necesidades más básicas, como puede ser el pago del recibo de la luz, del agua o del alquiler. En definitiva, servicios básicos a los que no pueden hacer frente.

Una de estas situaciones la vimos recogida en la **queja 13/625**, en la que una mujer de un municipio gaditano nos escribió describiendo una situación realmente dramática, ya que nos decía que no contaba con recursos económicos para sufragar los gastos mínimos y tenía que hacer frente a un gasto extraordinario al tener que comprar unas cremas para unas quemaduras que se había producido y que afectaban al 38% de su cuerpo. Refería en su escrito que tenía una pensión de 360 euros y no podía hacer frente al pago del recibo del agua, por lo que solicitaba que mediáramos para poder abonarlo en cuatro plazos.

Nos dirigimos al Ayuntamiento para que desde los Servicios Sociales le ayudasen e intercedieran ante la empresa de aguas para acceder a su petición, recibiendo como respuesta un amplio informe en el que se nos decía, entre otras cuestiones, lo siguiente:

“Esta señora acudió sin cita a la UTS (...), solicitando que se le paralizara el corte de agua que tenía para ese mismo día, asumiendo ella el pago de la factura cuando cobrara su pensión no contributiva el próximo 25/01/2013. Se contacta con (...), empresa suministradora del agua, y se nos informa que no es posible paralizar el corte de agua ya que dicho corte se efectuó el 27/11/2012 y que ha sido la interesada quien se ha reenganchado al suministro, hecho por el que van a sancionarle.

Al día siguiente, 11 de diciembre de 2012, se le comunica a la Señora que no es posible paralizar ningún corte, pues éste ya se efectuó en noviembre y que ella ha sido quien se ha reenganchado, no pudiendo por tanto paralizarse nada desde Servicios Sociales.

Desde dicha fecha hasta febrero de 2013, la interesada ha llamado en varias ocasiones a la UTS amenazando con suicidarse, siendo necesario en dos ocasiones avisar al 112 para que se personara asistencia médica en su domicilio, pues en éstas la señora afirmaba haberse tomado un bote de pastillas. En ambas ocasiones, la interesada rechaza la asistencia sanitaria, tal y como se nos informa desde el propio 112. En estas llamadas se le indica a la señora reiteradamente que solicite cita en Servicios Sociales para tratar este asunto, negándose ella en todo momento.

(Estas mismas llamadas de atención las realizó también al Servicio de Información de esta Institución en varias ocasiones, obligándonos a contactar con los Servicios Sociales).

El 26/02/2013, acude a la UTS, con cita previa, demandando que (...) le fraccione la deuda y le dé de alta el suministro. Se contacta con (...); la empresa nos comenta que no pueden fraccionarle la deuda, pues hay antecedentes de que en anteriores ocasiones cedieron al fraccionamiento y ella tampoco pagó; consecuentemente, tampoco van a darle de alta el suministro del agua hasta que no pague la totalidad de la deuda. Se le ofrece a la interesada la tramitación de una Ayuda Económica Municipal al objeto de abonar la totalidad de la deuda, a fin de que pueda tener agua en la vivienda lo más pronto posible. La interesada se niega rotundamente, insistiendo en el fraccionamiento de la deuda y no en el pago de la misma. Finalmente se le convence, tramitándose una ayuda económica que se propone favorable en una cuantía de 221,06 €, correspondiente a los pagos atrasados de facturas de los meses de mayo a diciembre de 2012, la sanción por haberse reenganchado y nueva alta del suministro del agua”.

El 27/02/2013 se nos comunica desde (...) que van a reestablecer el suministro del agua en la vivienda de la demandante”.

Por último, refería el informe del Ayuntamiento que la interesada “era usuaria de Servicios Sociales de esta localidad desde el año 2000, residiendo en la actualidad en una vivienda municipal, cedida por el Ayuntamiento (...). Desde su primera visita hasta la fecha actual, la interesada ha sido beneficiaria de muchísimas ayudas económicas, tanto de ámbito municipal como autonómico. La última ayuda económica municipal tramitada fue en agosto de 2012, la cual se concedió para el pago de facturas de luz, cuyo impago también le supuso el corte del suministro eléctrico. Es una persona muy demandante y frecuentemente amenaza con hacerse daño si no se accede a sus peticiones, las cuales son siempre de carácter económico. De hecho, la interesada ha llegado a prenderse fuego en las propias dependencias de Servicios Sociales (motivo por el que tiene quemaduras en su cuerpo, tal y como comunicó a su Oficina), como forma de presionar para la concesión de una ayuda económica”.

El caso que acabamos de relatar ejemplifica perfectamente la dificultad que a veces comporta el desempeño por los servicios sociales de su trabajo.

Otra situación dramática la encontramos en la **queja 13/890** remitida por un padre de familia de un municipio sevillano, que nos contaba que hasta hacía poco tiempo contaba con un trabajo y una vivienda en la que convivía con su familia formada por su esposa y un hijo. Lamentablemente, al quedar los dos miembros adultos de la familia en paro y no tener ingresos habían perdido la vivienda y la familia se había tenido que disgregar, pasando su esposa y su hijo a vivir con sus suegros y quedando él acogido en casa de un familiar.

Nos expresaba en su carta su desesperación ya que no disponía de ingresos alguno y su esposa está embarazada de un nuevo hijo, temiéndose que su situación pudiera afectar a la salud de la madre y poner en riesgo su embarazo.

Había acudido pidiendo ayuda a los Servicios Sociales sin encontrar respuesta a sus demandas y nos comentaba que de no alcanzar algún tipo de ayuda se pondría en huelga de hambre.

Nos dirigimos a los servicios sociales municipales trasladándole lo que nos decía el promotor de la queja y solicitando información sobre el tipo de ayuda social que se le podría proponer en este caso. La respuesta recibida nos indicaba lo siguiente:

“Se le ha informado sobre el Salario Social; iniciándose el expediente, archivado por no adjuntar la documentación necesaria para la tramitación del recurso.

Nos indica que comparte vivienda con un conocido el cual lo tiene acogido. Su pareja y el hijo de ésta viven en Sevilla con la madre de ella. Está desempleado y no cobra subsidio alguno. Lo incluimos en un grupo como perceptor en una donación de alimentos promovido por trabajadores de la HERBA y de juguetes propulsado por médicos del Centro de Salud de la localidad.

Por otro lado volvemos a iniciar un expediente de Salario Social. Derivamos a la Oficina Municipal de la Vivienda para que se registre como demandante de vivienda y ante su petición de ayuda económica le indicamos que no se le puede ayudar económicamente porque nuestro servicio no cuenta con recursos económicos disponibles por el momento. Por último se le indica que podría acudir a Caritas si lo consideraba oportuno.

A fecha de hoy no nos ha presentado la documentación necesaria para la tramitación del expediente de Salario Social que es el único recurso disponible al que podía acceder”.

El informe finalizaba con un párrafo que nos llamó la atención, ya que en el se hacía constar que los Servicios Sociales Comunitarios se encontraban a la espera de la formación de un nuevo Gobierno Municipal, ya que desconocían si el cambio de responsables políticos supondría algún cambio en los recursos puestos a disposición de dicho organismo.

Del informe recibido se deduce que en este municipio, como en otros muchos, carecen de recursos propios para atender las necesidades de quienes acuden pidiendo ayuda, lo que les obliga a derivar a los demandantes a las ayudas que puedan darle las

entidades del tercer sector de acción social o a las que puedan ofrecerle altruistamente particulares o empresas privadas.

La única actuación posible para estos servicios sociales es informar a los demandantes sobre otros recursos públicos y ayudarles a tramitar sus solicitudes para ser preceptores del salario social o incluirse en las listas de demandantes de vivienda.

En todo caso, lo más significativo del informe recibido es que los servicios sociales deban cifrar sus esperanzas de mejorar su intervención social en un posible cambio de gobierno, en la confianza de que el mismo pudiera suponer un incremento de sus recursos propios.

La falta de recurso de los ayuntamientos para atender las demandas se puso de manifiesto en la **queja 13/1698**, en la que el Alcalde de un municipio de la sierra sevillana nos trasladaba la situación de una familia en grave situación de exclusión social que requería una atención que el propio Ayuntamiento, con los escasos medios con los que contaba, no podía prestar.

Pero, quizás, donde vimos más claramente la situación de impotencia de los Servicios Sociales de un Ayuntamiento al verse incapaces de satisfacer la demanda de sus ciudadanos, fue en la **queja 13/4884**, que se inició al recibirse un escrito de una madre de familia de un municipio minero de Sevilla que nos decía que eran cuatro de familia, careciendo los miembros mayores de empleo y de medios económicos para subsistir, lo que les impedía atender sus gastos de subsistencia, temiendo que en cualquier momento les cortasen la luz y el agua.

La interesada manifestaba que habían solicitado ayuda a su ayuntamiento para poder trabajar y tener algunos ingresos, pero únicamente habían conseguido 29 días de trabajo en los últimos dos años. Por ello, nos solicitaba que mediáramos para conseguir algún tipo de ayuda para poder subsistir.

Remitido el escrito al Alcalde de la localidad. Meses después recibimos respuesta en la que ponían de manifiesto las dificultades que tenían para atender las demandas de los ciudadanos:

"Le informamos que el índice de paro en la población que es del 34% y existen más de 100 familias padeciendo las mismas circunstancias que esta familia. Desde la Corporación, además de los programas especiales y de las ayudas de solidaridad alimentaria que venimos desarrollando, el cabeza de familia estuvo trabajando en el Ayuntamiento desde el 6 de abril de 2011 al 31 de julio de 2011 y posteriormente paso a cobrar la ayuda familiar, agotándola en abril 2013, volviéndose a contratar el día 22 de abril de 2013 y habiendo tenido contrato posteriores como sol del 22 de abril de 2013 al 21/05/13; 10/09/2013, hasta un compromiso de 6 meses a fin de que solicitara una nueva ayuda al INEM".

Otros aspectos que salieron a relucir en las quejas recibidas durante 2013 fueron las situaciones de falta de atención por la saturación de los Servicios Sociales Comunitarios, especialmente cuando se trataba de casos que requerían de una atención urgente.

Así, el retraso en las citas o el cierre de determinados servicios lo vimos reflejado en la **queja 13/5452**, en la que un ciudadano se dirigía a la Institución diciendo que *“tras pedir cita para la asistenta social y citarme para el día 19/09/2013 me llaman hoy 18 de septiembre y me comentan que la asistenta social estaba mala y la cita quedaba anulada, luego le pregunte que entonces cuando tenía que ir y me comentaron que ya me llamarían. Pienso que nos están tomando el pelo pues les ha pasado también a varias personas de aquí y luego no suelen llamar a nadie”*.

Esta situación de desatención de los servicios sociales por falta de medios no sólo afecta a personas individuales o familias concretas, sino que en ocasiones repercute sobre colectivos mas amplios, como lo puso de manifiesto la **queja 13/5507** que nos dirigió una vecina en nombre de varias familias que vivían en una barriada deprimida de un municipio próximo a Sevilla. En la queja, de forma escueta, se nos decía que eran varias las familias de la barriada en mala situación y que estaban ya cansadas de acudir al Centro de Servicios Sociales, al Ayuntamiento, a la Cruz Roja, a las Iglesias y a Cáritas, para que les dieran trabajo y alimentos. Decía el escrito que la situación era desesperante y que siempre encontraban la misma respuesta *“no podemos ayudarles porque no hay medios”*.

La persona que firmaba el escrito nos decía que, en su caso, eran siete de familia, 4 de ellos con discapacidad y vivían en condiciones infrahumana sin agua potable, por lo que amenazaba con ponerse en huelga delante del Ayuntamiento si no le daban alguna solución.

Dimos traslado al Ayuntamiento del escrito y nos encontramos a la terminación del informe a la espera de recibir algún tipo de respuesta a esta situación tan dramática.

Paradigmáticas resultan la **queja 13/5412** y la **queja 13/6091**, en las que se dirigen a la Institución los ayuntamientos de Alcalá del Valle (Cádiz) y Setenil de las Bodegas (Cádiz), remitiendo un acuerdo de Pleno, del siguiente tenor:

“Que el Pleno de la Corporación en sesión ordinaria celebrada el día 2 de septiembre de 2013, adoptó por unanimidad de los asistentes el siguiente acuerdo:

PRIMERO: Instar al Gobierno de España a aprobar el Salario de Subsistencia para todas las unidades familiares sin prestaciones”

En el caso de Alcalá del Valle, contaba con el apoyo de todos los grupos políticos y con la abstención de algunos concejales de la oposición en el de Setenil de las Bodegas. Venía a recoger el sentir mayoritario de los ediles que ven cómo no pueden atender las demandas de muchas familias y manifiestan la importancia de cubrir con una Renta Básica unos recursos mínimos de subsistencia.

Sin embargo, el sector más afectado por la crisis es el constituido por las personas sin hogar. Es el que está sufriendo la cara más descarnada de la crisis. Acuden a la Institución denunciando la falta de plazas en albergues y centros de acogida, ya sea por la disminución de estancias concedidas, por falta de alternativas a la terminación de los periodos de estancia o por la ausencia de itinerarios de inserción que se habían puesto en marcha en los años previos a la crisis y que estaban reduciendo los efectos de la exclusión.

Muchas de éstas son hoy personas sin retorno, abrumadas por una situación sin posibilidades de cambio, atrapadas en la desesperanza de un futuro totalmente incierto y con su dignidad cada vez mas deteriorada.

Son los grandes perdedores de esta sociedad, ya que siempre estuvieron en situación de exclusión y ocupando los más bajos puestos en la escala social, pero ahora ven su situación agravada al resultar mermadas las ayudas que venían recibiendo ante la necesidad de atender las demandas provenientes de los nuevos pobres y los nuevos excluidos.

De no incrementarse los medios y recursos destinados a estos colectivos, podemos encontrarnos con un panorama terrible, marcado por el progresivo deterioro de los miles de personas que llevan años viviendo en nuestras calles y por la marginación creciente de los nuevos excluidos por la crisis.

Las quejas que nos presentan estas personas vienen referidas a la falta de ayudas; la limitación en el tiempo de permanencia en las plazas de albergues; la falta de rotación de las plazas; la desesperación de acudir a media tarde para coger un lugar para dormir y ver que son pocas las plazas vacantes; o la imposibilidad de poder acceder a una vivienda social.

También debemos destacar que las quejas recibidas ponen de manifiesto que a los albergues están acudiendo personas que hasta hace poco vivían su vida con normalidad, tenían casa y una familia y que ahora, debido al impago de alquileres e hipotecas, han perdido sus viviendas y deben acudir a estos lugares porque no tienen donde ir.

Es por ello, que en estos momentos parece más necesario que nunca fortalecer los Servicios Sociales, ya que de proseguir su desmantelamiento veremos aparecer tasas mayores de pobreza y exclusión social y, lo que es peor, los ciudadanos más necesitados quedarán desasistidos y en manos de la beneficencia como hace muchos años ocurría en nuestro país.

De entre las quejas relacionadas con personas acogidas en los albergues municipales, elegimos la **queja 13/1099**, que viene a plantearnos los problemas de una madre soltera que denunciaba haber sufrido malos tratos, con tres hijos de 17, 15 y 14 años, y que se encontraba desde hacía tiempo en un albergue municipal. Decía no tener familia ni un lugar donde ir, por lo que nos solicitaba ayuda para encontrar un alojamiento digno.

Tiempo después, recibimos una llamada de la interesada que nos avisaba que la desalojaban del albergue y no tenía donde acudir. Nos pusimos en contacto con el responsable de Servicios Sociales del Ayuntamiento el cual nos refirió que se trataba de una familia de etnia gitana con tres hijos, dos menores y uno mayor. Llevaban un largo periodo en el centro de acogida municipal sin someterse sus miembros a las normas del centro. El hijo mayor se negaba a comer allí, y manifestaba sentir asco por todo aquello. Los dos menores desaparecen los fines de semana, alegando la madre que estaban con un familiar, lo que habían comprobado que no era cierto, ya que ambos permanecen por las calles durante gran parte de la noche.

Ante la incapacidad de sacar algo de ellos y debido a que en breve la madre cobraría la Renta Activa de Inserción, consideraban que lo mejor era que saliesen del centro.

Por nuestra parte, intentamos convencerles de que sería conveniente planificar la salida con un recurso de acogimiento. Quedaron en estudiar nuestra propuesta y días después nos informaron de lo siguiente:

"(...) El día 20 se reúne la Comisión mixta y valora darle ampliación hasta el día 27 de febrero.

El día 21 observamos en el registro que la madre y sus hijos han abandonado el Centro el día anterior por la tarde, es decir el día 20, y todo ello sin dar la posibilidad de comunicarle lo hablado en la reunión de la Comisión Mixta.

Podemos afirmar que la familia no fue expulsada al abandonar voluntariamente nuestro Centro antes de la fecha de salida prevista por la Comisión Mixta (...)"

En este caso, es probable que la anunciada salida del albergue le hizo decidir el momento del abandono con unas fechas de antelación, una vez que hubiera encontrado acomodo en algún lugar. Dadas las peculiaridades de la familia y que no tuvimos ningún contacto posterior con la interesada procedimos al cierre de la queja.

Por último, destacar que desde la Administración se han impulsado en estos años medidas para paliar en parte los efectos que la crisis está produciendo en Andalucía, aunque al mismo tiempo debemos indicar que éstas han sido insuficientes para afrontar un problema de tal envergadura. En este sentido, debemos destacar el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social, que supuso 120 millones de crédito extraordinario y no previstos en las partidas iniciales de los presupuestos. Estos fueron distribuidos en 60 millones para el plan extraordinario de Acción Social, 16 millones para la Red y Plan de Solidaridad y Garantía Alimentaria y 44 millones destinados para el ingreso mínimo de solidaridad y otras medidas.

Posteriormente, la Orden de 10 de octubre de 2013, que regula las Ayudas Económicas Familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Entidades Locales, de desarrollo del Decreto-ley 11/1992, vino a reforzar las aportaciones dirigidas a las ayudas individuales que son atendidas desde los Servicios Sociales Comunitarios, en su artículo 5 venía a establecer los criterios de acceso a éstas, priorizando las familias con menores a su cargo, así como los requisitos necesarios para ello.

Además, el Plan extraordinario de Acción Social ha supuesto una inyección a la contratación en los ayuntamientos de personas en situación de desempleo. Está se realizó en los últimos meses de año y ha paliado, en parte, el paro crónico en algunas comarcas y con ello las ayudas a los ingresos de las familias.

2.4. Programa de solidaridad.

Los efectos acumulativos que ha supuesto la crisis, han llevado a un bloqueo de los servicios públicos y privados en Andalucía que atienden a las personas ya que al

incremento notable de la demanda se le une una creciente falta de medios, lo que se traduce en una reducción de la capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas.

Desde hace varios años venimos asistiendo a una progresiva reducción de las ayudas públicas individuales y al creciente colapso de los servicios sociales, incapaces de atender, con los medios disponibles, las expectativas de la ciudadanía, en general, y, en particular, de aquellos colectivos sociales en situación de mayor desprotección. Ello se ha traducido en un claro empeoramiento de la cobertura pública de las necesidades sociales y en una reducción de la red de atención social.

Una de las peculiaridades de la actual crisis económica es que, no solo ha venido a deteriorar la situación de aquellas personas y familias que ya se encontraban en situaciones de exclusión o en riesgo de entrar en ella, sino que, además, ha propiciado que en el escenario del riesgo y la exclusión social aparezcan nuevos actores. Nos referimos a familias jóvenes, lastradas por un historial de pérdidas acumuladas de empleos, con problemas acuciantes de subsistencia al carecer de medios económicos y con hijos a su cargo; mujeres solas con cargas familiares; jóvenes desempleados en busca del primer empleo, con escasa formación y sin posibilidad alguna de incorporación al mercado laboral; familias normalizadas, con proyectos de vida bien estructurados y viables, arrastradas por la vorágine del desempleo, la acumulación de deudas, la pérdida de la vivienda y la aparición de problemas mentales, alcoholismo o drogadicción.

El mayor drama de estos nuevos actores sociales de la exclusión no es su incorporación a las estadísticas de la pobreza o la marginación, sino su falta de recursos y habilidades para desenvolverse en esta nueva situación, lo que disminuye sus posibilidades de acceso a los medios y las ayudas que posibilitarían su reintegración social.

Pero, si el escenario puede ser terrible para las personas y colectivos que se incorporan por primera vez a esta situación, es aún peor para aquellos que llevan viviendo una “situación de crisis permanente” desde hace años y parecen instalados en ella. Nos referimos a los sectores tradicionalmente excluidos y marginados que han visto como se reducían las ayudas públicas que antes garantizaban su subsistencia o se ven abocados a repartir los escasos recursos con muchas más personas. Son “los pobres entre los pobres” condenados en muchos casos a deambular de un lugar para otro en busca de los recursos que precisan para su subsistencia.

La generalización de la crisis y su larga duración ha llevado a las personas afectadas a recurrir para atender sus necesidades básicas a estrategias de subsistencia que comienzan con el recurso al apoyo de la familia, pasan por el trabajo en actividades de economía sumergida y culminan con la búsqueda de ayuda en las organizaciones sociales.

El hecho de que en este tránsito hacia la exclusión existan etapas exentas del control público o administrativo –apoyo familiar y economía sumergida- nos lleva a pensar que existe una ocultación relativa de la dimensión real de los problemas sociales generados por la crisis, mucho mayor de lo que reflejan las estadísticas oficiales, y una falta de visualización de esta realidad para una parte de la sociedad.

Partiendo de esta situación resulta preocupante comprobar los escasos medios que existen en estos momentos para equilibrar tales desajustes, y cómo ello afecta a los colectivos más vulnerables.

Uno de los escasos recursos disponibles en estos momentos en Andalucía es el denominado Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, regulado por el Decreto 2/1999, de 12 de enero, que se asemeja a un programa de renta básica con enormes limitaciones. A él han acudido para sobrevivir a los estragos de la crisis miles de personas y familias en todos los municipios de Andalucía, ya sea a través de los Servicios Sociales Comunitarios o directamente a través de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

El Programa de la Renta Mínima de Inserción de Solidaridad, que regula el Decreto 2/1999, de 12 de enero y que es popularmente conocido como *salario social*, constituye la piedra angular del sistema diseñado por el Decreto.

Cuando se elaboró el Decreto y se decidió incluir el programa, se hizo partiendo de algunas experiencias previas a nivel autonómico, que llegaron a definirse como «Rentas Mínimas de Inserción», y que se concebían como complemento y desarrollo de las políticas de protección social entendidas éstas tanto en sus niveles contributivo como asistencial. Así, el Programa de Solidaridad de los Andaluces surgió fruto del acuerdo en el Diálogo Social entre la Junta de Andalucía y los Agentes Sociales, procurando poner los medios necesarios para la erradicación de la marginación y la desigualdad.

Dicho programa reconoce a los ciudadanos andaluces como sujetos activos de la sociedad e incluye una serie de medidas con una clara vocación integradora, dejando, en último término, las medidas de carácter puramente asistencial.

Sin embargo, la realidad de estos años, y especialmente la crudeza de la crisis, ha determinado que el programa sobreviva hoy en día con una misión fundamentalmente asistencial y renunciando a sus objetivos de lograr la reinserción social, ya que las medidas necesarias para ello pivotaban sobre unos itinerarios de empleo que la crisis ha convertido en ilusorios.

Después de años de aplicación del programa, las carencias y deficiencias del mismo son notorias y se ven agravadas por los efectos de una crisis económica que ha multiplicado el número de solicitantes, desbordando las capacidades del sistema.

Así, es evidente que la inmediatez de la intervención social, que era una de las premisas de un programa destinado a solventar situaciones de emergencia social, ha quedado sepultada por el marasmo de la lentitud burocrática y por la imposibilidad de resolver los procedimientos, no ya en los plazos normativamente previstos, sino ni siquiera en plazos aceptables para la demanda que atienden.

También la suficiencia financiera del programa ha quedado en entredicho después de años de verse continuamente superadas las previsiones presupuestarias por la realidad del incremento continuado en la demanda de ayudas. Una imprevisión presupuestaria que, no solo impide atender con suficiencia las necesidades generadas cada año, sino que además parece perpetuarse al repetirse inexorablemente un año tras otro.

El preámbulo del Decreto 2/1999, venía a poner de manifiesto el deseo de que la renta mínima de inserción que contemplaba se convirtiese en un paso previo al posterior reconocimiento de la Renta Básica como un derecho subjetivo. La renta mínima debía propiciar niveles de protección asistencial de carácter universal y equilibrador de las

desajustes sociales en aquellas poblaciones donde la marginación y la desigualdad se hacen más patentes.

Resultaba obvio que los argumentos que fundamentaban la norma estaban dentro de una óptica integradora, que se esperaba fuese siendo objeto de paulatino desarrollo, no solo por la Junta de Andalucía, sino también por otras Administraciones Públicas. Por este motivo la norma, además de recursos asistenciales como la renta mínima, pretendía arbitrar otro tipo de acciones o medidas insertivas que desarrollasen y capacitasen a la unidad familiar beneficiaria. Reconocía el Decreto la importancia de la orientación y la función integradora de medidas como el empleo frente a medidas meramente asistenciales, así como la existencia de la medida de vivienda y educación que refuerza esa integralidad.

Sin embargo, la realidad ha venido a cercenar estas ambiciones y en estos momentos, la norma subsiste a duras penas asentada sobre sus premisas mas asistenciales, huérfana de sus aspectos mas integradores y lastrada por sus deficiencias financieras y sus retrasos burocráticos.

Pese a todo, sigue siendo unos de los pocos recursos a los que las personas en situación de emergencia social y económica pueden acudir en Andalucía, lo que explica el continuo incremento en la demanda que ha propiciado continuos incrementos en las dotaciones presupuestarias, siempre insuficientes.

En efecto, desde el inicio de la crisis las solicitudes de Ingreso Mínimo de Solidaridad se han más que duplicado, Así podemos ver, como en el año 2008 se habían presentado 29.134 solicitudes, de las que se gestionaron 23.399 y se estimaron 18.392. Mientras que en el año 2013 se han presentado 60.971 solicitudes, se han gestionado un total de 77.932 –incluyendo solicitudes pendientes de años anteriores- y se han estimado 55.577. Este considerable incremento de la demanda ha generando a su vez dificultades en la tramitación administrativa de las solicitudes que, en ocasiones, han provocado retrasos en la concesión y percepción de las ayudas de casi once meses.

Estos problemas crónicos de la insuficiencia presupuestaria y los retrasos en la tramitación de las solicitudes, han llevado a esta Institución a acometer de oficio diversas quejas cuya finalidad no era otra que tratar de compeler a la Administración a adoptar medidas que, de una vez por todas, aborasen la realidad de estos problemas, dotando al programa de la suficiencia financiera necesaria y de los medios para agilizar la tramitación de las solicitudes, Las recomendaciones y Sugerencias dictadas en este sentido un año tras otro, aunque bien acogidas por la Administración, nunca acaban de dar los frutos pretendidos y las leves mejoras introducidas en el programa siguen sin resolver los problemas enquistados en el mismo.

Una de las últimas modificaciones introducidas por la Administración en el programa con la intención de atajar el endémico problema de los atrasos en la tramitación de los procedimientos ha resultado a la postre tan inútil como las anteriores.

Nos referimos a la publicación del Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social, en el que se modificaba el Decreto 2/1999, estableciendo una reducción en el plazo previsto para resolver los procedimientos desde la presentación de la solicitud, que pasaba de tres a dos meses.

A pesar de que se preveía un refuerzo administrativo en aquellas Delegaciones Territoriales con mayores cargas de trabajo para conseguir este objetivo, la realidad es que los resultados han sido muy pobres en 2013, ya que esta Institución sigue recibiendo reiteradas quejas de ciudadanos cansados de esperar durante meses y meses la resolución de una solicitud de ayuda que se revela urgente al estar motivada por la absoluta falta de recursos. No obstante, hubo un incremento presupuestario importante en el último trimestre que llevo a acelerar el proceso de concesión, pero lejos de los dos meses previstos en el Decreto.

En relación al número de quejas recibidas por esta Institución por este programa, debemos decir que se ha producido un crecimiento exponencial en consonancia con el aumento de demandantes en los últimos años. En total, en 2013 se ha intervenido sobre 54 quejas, de las que 14 pertenecían a años anteriores y 40 eran quejas nuevas del año 2013.

En cuanto a la tipología de quejas, el mayor porcentaje eran denuncias relacionadas con el retraso en la tramitación presentadas por personas impelidas por situaciones de precariedad absoluta. También han sido numerosas las quejas de personas disconformes con la denegación de su solicitud por incumplimiento de los requisitos establecidos normativamente. Muchas de estas quejas tenían que ver con los criterios para ser preceptores, que algunas personas consideran poco adaptados a la realidad actual y con el escaso uso de la posibilidad contemplada en el artículo 20 del Decreto para situaciones de emergencia social.

Además, como consecuencia de la crisis, se dan situaciones que no se contemplan en la norma, como son las de aquellas familias con hijos que pierden su hogar por no poder hacer frente a los pagos de alquiler o hipoteca y tiene que refugiarse en casas de los abuelos, encontrándose con el problema de no poder percibir el salario social al existir algún miembro en el hogar –los abuelos pensionistas- que cuenta con ingresos. Se crea así un bucle de imposible salida, en el que la familia no puede rehacer su vida independiente al no disponer de los ingresos del salario social.

Por otro lado está el caso de las mujeres que viven solas con hijos a cargo y con una pensión compensatoria que no es abonada por el padre. Estas mujeres no pueden acceder al salario social o pierden el derecho a su percepción cuando se aprueba la pensión compensatoria, sin que el impago de dicha pensión les habilite para la percepción de este subsidio ya que deben esperar hasta la resolución del judicial del procedimiento de reclamación. Mientras esta resolución se produce, y puede tardar años, las mujeres y sus hijos deben sobrevivir sin ingresos de ningún tipo.

Entrando ya a dar cuenta de las quejas recibidas y tramitadas en relación al salario social durante 2013, podemos comenzar reseñando quejas que ponían de manifiesto las dificultades y situaciones de emergencia social que mueven a los ciudadanos a solicitar estas ayudas.

Sirva de referente la **queja 13/1936**, en la que una madre con dos hijos de 7 y 8 años, de una localidad de Sevilla nos decía llevar nueve meses esperando el salario social, siendo su situación insostenible ya que no tenía ingreso alguno.

Tramitamos la queja ante la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, que nos comunicó que el salario social se encontraba en trámites de Resolución ya que había sido valorada y aprobada una subvención de 3.329,70 €, no

obstante nos reconocía que aun se encontraba en trámite el pago y pendiente de recibir los créditos necesarios desde la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Esta situación de retraso anormal en la tramitación y resolución del salario social ha sido una constante durante el año 2013 -pese a haberse reducido normativamente su plazo de tramitación de 3 a 2 meses- y ha tenido consecuencias dramáticas para muchas familias que precisan de la percepción del mismo para su supervivencia económica.

Idéntica situación encontramos en la **queja 13/1205**, en la que una madre con tres hijos de 19, 17 y 12 años y sin percibir la pensión compensatoria del exmarido, se dirigía a nosotros narrando los avatares vivido desde la presentación de la solicitud del salario social. Refería que en el mes de abril de 2012 presentó la solicitud del salario social a través de los Servicios Sociales de su localidad, siendo así que hasta el 18 de febrero de 2013 la Delegación Territorial de la Consejería no le solicitó documentación complementaria.

Esta queja fue presentada en la Oficina en el mes de febrero y nos solicitaba se le aplicasen las medidas de emergencia previstas en la norma (art. 20 del Decreto 2/1999). Traslamos esta petición a la Administración y recibimos respuesta en el mes de abril, indicándonos en su escrito la Administración que había sido aprobada una prestación de 544,95€ por mes, en la Comisión de Valoración del Programa de Solidaridad el 9 de abril de 2013. Este retraso se había debido a que había necesitado presentar documentación complementaria. En cualquier caso, desde el inicio del expediente a la resolución, no al cobro de la misma, se habían tardado doce meses

Concluía la respuesta con un texto tipo que utiliza la Administración cuando no sabe a ciencia cierta cuándo se va a materializar el pago, y en el que señala lo siguiente *“la Consejería de Hacienda y Administración Pública transferirá próximamente, el crédito correspondiente para hacer efectivo los pagos a las unidades familiares solicitantes del IMS, con Resoluciones de Concesión en la Comisión de Valoración celebrada con fecha de 09/04/2013 por lo que posteriormente esta Delegación Territorial, procederá a ingresar la cuantía correspondiente en resolución”*. En un proceso normal el pago desde que se dicta la resolución tardaría un mes y medio o dos, tiempo necesario para la fiscalización y la realización del orden de pago, sin embargo, en los meses intermedios del año nos encontramos con que este periodo llega a retrasarse casi cuatro meses.

Es el caso de la **queja 13/1289**, una madre de un municipio de Córdoba con una hija se dirigía a nosotros en junio de 2013 solicitando nuestra mediación debido a que había presentado su solicitud el 29 de enero sin recibir repuesta y su situación era de pobreza absoluta al carecer de ningún tipo de ingreso. Como en otros casos, nos dirigimos a la Administración que nos respondía en los siguientes términos:

“Esta señora presentó la solicitud al Programa de Solidaridad con fecha 29 de enero de 2013 en representación de la unidad familiar, compuesta por ella y su hija menor de edad.

Se inició el procedimiento valorando la documentación aportada junto con la solicitud, se nos recogía la documentación revisada.

Con fecha 18 de marzo de 2013 finaliza esta fase del procedimiento, pasando el expediente a estudios y propuesta de la Comisión de Valoración.

El 10 de junio de 2013 se celebra la preceptiva Comisión de Valoración, en la que entro la correspondiente propuesta de resolución que contemplaba la concesión a la unidad familiar de la interesada de una cuantía de 2710,26 €.·Se dicta resolución de concesión de fecha 12 de abril de 2013.

Emitida Resolución, se inicia los trámites imprescindibles para proceder al pago del ingreso a la interesada. Este procedimiento de gasto concluye el 23 de julio de 2013, fecha a la que se realiza el ingreso a la interesa de la primera mensualidad en la cuenta bancaria de ésta”.

En esta información pudimos ver como desde el 29 de enero de 2013, en el que se inicia el trámite con la solicitud, hasta el ingreso de primera mensualidad, 23 de julio de 2013, habían pasado cinco meses. Estábamos en un expediente en el que junto a la solicitud iba la documentación completa del mismo, y ello a pesar de que la situación descrita era de absoluta pobreza, lo que justificaría, si los informes lo ratifican, que se podría haber priorizado el pago, ya que parece obvio que ante una situación de pobreza absoluta no puede demorarse una ayuda social cinco meses.

Según información de la propia Consejería, el crecimiento de resoluciones en este año ha sido del 17%, con un fuerte crecimiento en el primer trimestre del año de casi un 40% y crecimiento sostenido a partir de mediados de segundo trimestre, lo que generó un aumento significativo en la gestión de los expedientes.

Una de las razones que explican los retrasos en las respuestas ha sido la falta de presupuesto para atender la demanda real que ha superado con creces las previsiones iniciales, cifradas en algo más de 70 millones de euros, y que ha obligado a la incorporación de nuevos créditos para cubrir dichas demandas, llegando a casi 30 millones a la terminación del año.

Ello permitió que con las incorporaciones realizadas a lo largo del año, el presupuesto total del año fue algo superior a los 100 millones de euros. Estamos ante un crecimiento de casi un 40% sobre el presupuesto inicial, aunque también es cierto que el número de expedientes estimados fue de 55.577 sobre las 77.932 solicitudes gestionadas, frente a las 33.068 solicitudes estimadas de las 48.569 presentadas el pasado año. Supuso un 49,5% de estimadas más con respecto al año anterior.

En cualquier caso, como hemos detectado por las quejas que llegaban a la Institución, la mayoría de éstas recogían el malestar por el retraso desde la presentación de la solicitud hasta su resolución. Ello a sabiendas de que la percepción de la ayuda es la única esperanza para seguir soportando a la espera de un empleo, lo que venía a cuestionar la validez de un programa que se denominaba como de emergencia social.

No podemos olvidar que el Programa que regula la Renta Mínima de Inserción de Solidaridad, supone un complemento para el desarrollo de las políticas de protección social, entendidas éstas tanto en sus niveles contributivos como asistencial. Fue, en su momento, un buen instrumento de respuesta a las necesidades básicas para personas con dificultades de empleo y que carecían de ingreso alguno, sin embargo en estos momentos es necesario una revisión en profundidad que enfatice en aquellos aspectos que venimos denunciando en estos últimos años.

Otra de las dificultades detectada y reflejada en las quejas, es el cumplimiento de los requisitos establecidos para ser perceptores del Programa. En este sentido, debemos

destacar las referidas a la necesidad de acreditar documentalmente la unión de la pareja (art. 15. a) y la certificación expedida por el Ayuntamiento acreditativa de que todos los miembros de la unidad familiar se encuentran empadronados como convivientes en un mismo domicilio, al menos con una año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud (art. 15 b).

En este sentido, debemos destacar que este último requisito es el que más se ve reflejado en la resoluciones denegatorias del programa, debido a que en muchos casos, ante la pérdida de la vivienda y de empleo vuelven al hogar de los padres donde, lógicamente, habrá algún preceptor de pensión o ayuda y, por ello, pierden el derecho a ser perceptores del programa. En otro caso, nos encontramos familias que emigran y al retorno no se le computa el periodo que han estado fuera del país.

Una queja interesante con respecto a esto último, es la **queja 13/3628**, remitida por un emigrante español que había estado en Méjico buscando trabajo. En ella nos decía que había viajado en enero de 2011 a Méjico en busca de trabajo, *“dándome de alta en la Embajada, que acredito documentalmente con certificado de ésta que era residente en esa demarcación desde el 14 de diciembre de 2011, causando baja con fecha 8 de enero de 2013 por traslado a nuestro país, siendo por ello considerado Emigrante Retornado”*.

A su regreso a España no contaba con medios para subsistir, por lo que solicitó, a través de los Servicios Sociales Comunitarios, el Salario Social, así como una ayuda de emergencia municipal.

Sin embargo se encontró con que se le denegaba el salario social en base a no haber estado empadronado al menos un año antes a la presentación de la solicitud en nuestro país, lo que no parece lógico ya que estuvo, por razones económicas, dos años fuera del país y, en cualquier caso, ello podría tener un carácter extraordinario.

Nos dirigimos al Ayuntamiento de su localidad y a la Delegación Territorial de la Consejería para la Igualdad, Salud y Políticas Sociales y recibimos un informe del Ayuntamiento en el que se nos decía:

“Se inicia la intervención en estos Servicios Sociales en el año 2009. Se trata de una persona (unidad convivencial unipersonal).

“Acude a los Servicios Sociales en una situación de desempleo, sin recursos básicos y con una edad avanzada.

Las intervenciones llevadas a cabo desde el Programa de Primera Atención, se centraron en la información y orientación sobre recursos. Para ello se le informó de las ayudas económicas municipales, recurso de comedor social y solicitud de Salario Social.

En ese mismo año se le orientó también a un programa Integral de Empleo desarrollado en su zona. Solicitud de Bonificación de Tasa de Agua que le fue concedido e igualmente percibió una ayuda económica de emergencia para atender a necesidades (prótesis dental).

Durante el año 2010 continuó percibiendo la ayuda económica periódica y la bonificación de la Tasa del Agua a la espera de percibir el Salario Social. Sin

concluir el periodo de la ayuda económica causó baja en la misma por traslado a Méjico.

Desde esa fecha hasta el mes de febrero de 2013 no acude a los Servicios Sociales (coincidiendo con el periodo que permaneció en Méjico). A partir de esa fecha vuelve de nuevo a contactar, comenzando nuevamente la aplicación de recursos acorde a su situación. Se tramita de nuevo el Salario Social y la ayuda económica municipal y los gastos de suministro de agua, que se le compensan los recibos mensuales por no estar abierto el plazo de presentación de bonificación de la Tasa del Agua.

Ha recibido una petición de subsanación referente a los períodos de convivencia, que requiere la tramitación del Salario Social y desde Servicios Sociales, al ser el recurso de competencia autonómica, solo podemos aportar la documentación que a su vez nos presenta el interesado. Actualmente tenemos conocimiento que la resolución del expediente se encuentra en estudio.

Respecto a la ayuda económica municipal se encuentra en lista de espera, en situación de prioridad.

En conjunto, las Intervenciones llevadas a cabo, atendiendo al perfil del solicitante han estado en consonancia con los recursos de protección social del ámbito de los Servicios Sociales, dándose la posibilidad de que dichos recursos no logren cubrir de forma completa las necesidades derivadas de falta de empleo principalmente como principal elemento normalizador y habiendo agotado los pertinentes

Por nuestra parte, entendemos que se le ha dado, dentro de las posibilidades de los Servicios Sociales, una respuesta acorde a su demanda.

Por otro lado, en base a la necesidad de empleo deberá acudir a las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo para ver los tipos de ofertas posibles que puedan existir en estos momentos”.

Junto a este informe recibimos otro de la Delegación Territorial de la Consejería, en el que se nos venía a indicar que, *“efectivamente, según lo previsto en el Decreto regulador, es necesaria encontrarse censado en un municipio andaluz un año antes de la solicitud, y en este caso no se cumplía”.*

No obstante, dadas las circunstancias y el hecho de haberles trasladado la queja se nos decía lo siguiente:

“está pendiente de resolución, y podría contemplarse el presente caso dentro de las posibles excepciones previstas en el art. 2.b) in fine, máxime teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 48.1 de la Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los andaluces en el mundo, según el cual las personas retronadas que cumplan con los requisitos exigidos en los programas correspondientes, podrán acceder a prestaciones educativas, sanitario-asistenciales y de asistencia social, sin necesidad de acreditar un periodo de residencia previa en Andalucía.

Quedaba sujeto, la resolución del procedimiento del resultado de la cumplimentación del requerimiento de subsanación en orden a acreditar documentalmente la condición de retornando del solicitante, todo ello sin perjuicio del cumplimiento del resto de requisitos establecidos para el acceso a las medidas contempladas en el Programa de Solidaridad”

Entendemos que en este caso, se le buscó una salida a una situación que consideramos lógica y extraordinaria, pero necesaria para atender a un ciudadano en una circunstancia muy crítica.

En este año abrimos la **queja 13/1547**, en el mes de febrero y a tenor de algunas quejas que recogían la paralización de los pagos en los primeros meses del año. En esta ocasión, junto a esta denuncia, nos centramos en la Recomendación segunda emitida del pasado año, en la que hacíamos previsiones de un incremento notable en el número de solicitudes, como así ha sido, y en las disfunciones que ello podría producir en las resoluciones de este año.

En ésta solicitábamos que hasta tanto se ponga en marcha la norma que regule la Renta Básica, debido al incremento exponencial de las solicitudes presentadas, se aumente la partida presupuestaria en la cuantía necesaria para que ninguna solicitud se quede sin aprobación cuando reúna los requisitos establecidos.

A esto se nos vino a decir, como respuesta a la Recomendación de 2012, que *“la Consejería tenía previsto en esta legislatura poner en marcha de la Renta Básica de Inserción que permita una mayor cobertura población a la vista de los últimos datos de personas sin ingresos en nuestra Comunidad Autónoma”*.

Les trasladamos que la situación del Programa parece debilitarse lejos de responder a nuestras demandas, de aumentar su cobertura e incrementar los fondos necesarios para su sostenimiento, ya que hemos tenido conocimiento por varios perceptores del programa en la Institución que venían recibiendo en estos meses el salario social, y que se le había paralizado en el mes de febrero, lo que parece se debe a falta de liquidez de Tesorería o por motivos que desconocemos.

Se nos vino a decir lo siguiente:

“(…) la tramitación del ingreso Mínimo de Solidaridad requiere de una cierta complejidad ya que es necesario considerar diversos parámetros e indicadores, con la documentación que también requiere, y en muchos caos ello presenta dificultades para las personas que han de solicitar este ingreso.

En nuestra Comunidad Autónoma se ha avanzado considerablemente en la gestión y resolución de estos expedientes, sobre todo teniendo en cuenta que en el año 2009 se presentó un número importante de solicitudes, coincidiendo con las consecuencias directas sobre los ciudadanos de la actual crisis económica, que representó un incremento de 40,87% de expedientes respecto al año anterior, es decir 29,134 solicitudes más.

Por otro parte, la resolución de expedientes durante el periodo 2009 a 2012 ha aumentado el 42,7% lo que representa un incremento que se corresponde con el aumento de expedientes, lo que ha supuesto un esfuerzo importante por parte de las Delegaciones Territoriales de la Consejería que han

destinado los recursos necesarios para dar respuesta adecuada a esta situación.

Desde la Junta de Andalucía y ya desde la anterior legislatura se ha garantizado el Ingreso Mínimo de Solidaridad a 30.000 familias andaluzas cada año, y para este ejercicio 2013 este programa está dotado con 70 millones de euros, lo que supone un incremento del 11,35% respecto del ejercicio anterior”.

(...) en la actualidad, nuestra Comunidad Autónoma cuenta con un nuevo instrumento para hacer frente a la desigualdad, como es el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía. Con este instrumento se pretende reforzar la red de seguridad para las personas y grupos más vulnerables y que puedan situarse en condiciones de exclusión social.

EL Decreto referido se sustenta en una serie de pilares fundamentales como son:

**Acceso a la contratación, contemplando el empleo como la principal medida de integración e inserción social.*

**Amortiguación del desempleo, intentando mantener en el mercado laboral a personas que podrían salir de él por los cambios operados en la Ley de la Dependencia y la Autonomía personal.*

** Garantizar el ingreso de solidaridad a aquellas personas que se encuentren en riesgo de exclusión social.*

**Asegurar una ingesta mínima de calorías a las personas con problemas de exclusión social, mediante una red articulada para la adecuada coordinación de todos los sectores implicados.*

En cuanto al Ingreso Mínimo de Solidaridad se refuerza la obligatoriedad de adoptar medidas para dotar de mayor agilidad administrativa el procedimiento para la concesión del mismo hasta tanto se apruebe la normativa reguladora de la Renta Básica y, en consecuencia se modifica 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 Andalucía.

En cuanto al Ingreso Mínimo de Solidaridad, se refuerza la obligatoriedad de adoptar medidas para dotar de mayor agilidad administrativa el procedimiento para la concesión del mismo hasta tanto se apruebe la normativa reguladora de la Renta Básica y, en consecuencia se modifica 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 en Andalucía.

Para llevar a cabo esa agilización en la tramitación del salario, hay una dotación económica extraordinaria de 44 millones de euros, que se añaden a los 7º millones con que ya contaba el Ingreso Mínimo de Solidaridad. Hay que tener en cuenta que en estos últimos cinco años, la evolución del Ingreso Mínimo ha ido aumentando, pasando de los 17.112 concedidos en 2008 a los 33.068

aprobados en 2012. En términos generales, el Decreto al que se hace referencia, lleva aparejado cerca de 120 millones de euros adicionales (6º millones para el Plan Extraordinario de Acción Social de Andalucía, 16 para la Red y Plan de Solidaridad y Garantía Alimentaria y los 44 ya mencionados, para la agilización del Ingreso Mínimo de Solidaridad) dirigidos a los sectores más frágiles de población.”.

Por último, se nos decía que *“cabe esperar por tanto, que con las medidas contenidas en el Decreto se acotarán significativamente los tiempos de tramitación y de efectivo libramiento de las cantidades que conforman los diferentes salarios sociales de la unidades familiares solicitantes”.*

En la valoración que hacíamos de esta queja, que abrimos en el mes de marzo y de la que recibimos información en octubre, partíamos de lo manifestado en la respuesta a nuestra resolución de 2012, donde se venía a asumir el compromiso de contar en esta legislatura con una normativa que regulase la Renta Básica. Por otro lado, se reconocía la complejidad del programa y el incremento de demandantes en este año, que superaba cualquier previsión realizada si se tomaba como referente los datos de años anteriores. Ello no justifica que se hubiera realizado una proyección en este sentido o que ésta se hiciera tarde cuando los retrasos llegaban a ser significativos.

Se justificaba diciendo que se había avanzado de forma considerable, y ello es cierto. Sin embargo este avance quedaba desfigurado para muchos de nuestros reclamantes debido a la tardanza en la resolución de la petición. No es la agilidad administrativa un dato que podamos destacar del Programa, a pesar de que hubiera existido intencionalidad con lo recogido en el Decreto-Ley 7/2013, ya que después de su publicación siguieron incumpliendo los plazos, al menos alguna provincias. Mientras los libramientos de presupuesto llegaron a finales de año y solo permitieron las resoluciones de las solicitudes presentadas hasta septiembre de ese mismo año. También es cierto que el esfuerzo de los 44 millones fue dirigido, casi en su totalidad, a fortalecer la gestión del programa.

En cuanto al número de solicitudes concedidas, creemos que ha existido una clara voluntad de mejorar y cubrir el mayor número posible de demandantes, pero los datos son fiel reflejo de los efectos devastadores de la crisis en nuestra Comunidad Autónoma, por lo que resulta necesario disponer de un incremento presupuestario mayor, en la medida de lo posible, y consolidado para años posteriores, ya que de no ser así estaríamos de nuevo ante situaciones parecidas a la vivida.

Consideramos que es necesario hacer proyecciones anuales previas con la suficiente antelación, evitando así situaciones como las vividas durante varios meses del año, con suspensión de resoluciones y de pagos, al quedar éstas limitadas a los ingresos realizados por la Tesorería de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas que a su vez lo son al presupuesto consolidado y fijado en el Presupuestos Generales.

Por nuestra parte, existe el compromiso de seguir actuando en el seguimiento de este Programa, ya que como decíamos es una de las pocas herramientas eficaces que existen para atender las situaciones más desesperadas que viven en estos momentos muchos ciudadanos.

Por último, queremos resaltar que resulta necesario garantizar la efectividad del derecho de la Renta Básica y demás derechos que deriven, mediante el ejercicio de la correspondiente acción, y en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa

Es por ello, que para el siguiente año, abriremos de nuevo una queja de Oficio que nos permita hacer un seguimiento sobre los cambios anunciados, así como sobre el propio funcionamiento del programa.

Por último, queremos resaltar que resulta necesario garantizar la efectividad del derecho de la Renta Básica y demás derechos que deriven, mediante el ejercicio de la correspondiente acción, y en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

XI. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA

2.1.2. La dación en pago, una opción ante el desahucio no exenta de consecuencias tributarias.

Entre las muchas quejas que recibimos relacionadas con la crisis económica algunas de las más dramáticas son las que nos llegan de familias que no pudiendo hacer frente a los pagos de la hipoteca tuvieron que renunciar a su vivienda y entregarla a las entidades financieras.

Pues bien, por si el hecho de quedarse sin vivienda por no disponer de ingresos económicos para hacer frente a un préstamo no fuera suficiente duro, algunas familias deben afrontar además las reclamaciones posteriores de la administración tributaria en relación a las consecuencias fiscales que se derivan de la transmisión del bien.

Uno de los casos que tuvo entrada en esta Institución en los últimos días del año 2012 y por lo tanto gestionada en el 2013, la **queja 12/7189**, guardaba relación con el pago del IBI, ya que la transmisión efectiva del inmueble se había producido en los primeros días del mes de enero, encontrándose la familia con que el Ayuntamiento le requería el pago del impuesto correspondiente a ese ejercicio, algo que consideraban profundamente injusto. El problema es que la actuación municipal era perfectamente acorde a derecho ya que el sujeto pasivo del impuesto correspondiente a dicho ejercicio era quien ostentaba la titularidad el 1 de enero del año en curso. El interesado se cuestionaba como era posible que por tener a su nombre una vivienda tan sólo 10 días de todo un año se le pudiera exigir el pago del citado impuesto.

La única posibilidad en una situación como esta era solicitar del Ayuntamiento el otorgamiento de una ayuda económica a la familia para poder hacer frente a sus obligaciones fiscales.

Otro problema importante se produce en relación al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, conocido por plusvalía, que se devenga cuando el valor de la vivienda adquirida por el banco es superior al valor de compra del inmueble. En estos supuestos el transmitente de la vivienda, en este caso la familia que efectúa la dación en pago, debe afrontar el pago del impuesto como sujeto pasivo del mismo.

Únicamente en caso de que dicha dación en pago se haya producido en aplicación del denominado Código de Buenas Prácticas la normativa vigente permite que la entidad financiera pase a ser el sustituto del contribuyente, el problema es que muchas de las daciones en pago que se producen son consecuencia de acuerdos entre el propietario y el banco sin que se llegue a aplicar el Código de Buenas Prácticas, a veces por desconocimiento de su existencia por parte de las familias.

En estos casos, el impuesto se devenga y el Ayuntamiento no tiene más remedio que girar el mismo al sujeto pasivo, lo que causa la indignación de las personas afectadas que no entienden como se les requiere un impuesto después de haber perdido sus viviendas precisamente por no poder pagar la hipoteca.

Nuevamente en estos casos nos vemos impedidos de realizar otra actuación que pedir al Ayuntamiento que conceda una ayuda económica a la familia para hacer frente a sus obligaciones fiscales.

Algo similar ocurre en relación con el IRPF donde las familias son requeridas para el pago del incremento que supone la transmisión de sus viviendas, sin atender al hecho de que la misma sea fruto de una dación en pago por imposibilidad de pago de la hipoteca.

Al ser el IRPF un impuesto estatal nuestra intervención en estos casos debe limitarse necesariamente a la remisión de la queja a la Defensora del Pueblo.

También nos han llegado otras quejas relacionadas con daciones en pago, como es el caso de supuestos en los que se reclamaba a los transmitentes de la vivienda el pago de la Tasa de recogida de residuos al no haber comunicado adecuadamente al Ayuntamiento ni la familia ni el banco el cambio de titularidad en el inmueble.

En definitiva, el problema de todos estos supuesto no es una irregularidad en la forma de actuar de la administración, sino más bien una imposibilidad de los realmente obligados al pago de afrontar los mismos. Si habían perdido sus bienes por no contar con ingresos económicos, no era factible que pagaran los tributos derivados de la transmisión del inmueble. Una posible propuesta pasaría por promover que se incluyera en la legislación vigente la posibilidad de quedar exento del pago de los mismos cuando la transmisión sea consecuencia de una dación en pago y entre dentro de unos supuestos concretos relacionados con la capacidad económica del sujeto pasivo.

De momento no nos quedó otra opción que la empleada en la **queja 12/2653**, con una resolución de abril de 2013, en la cual pedíamos que se articulase algún tipo de ayuda para que el afectado pudiese hacer frente a su deuda.

El expediente se inició en mayo de 2012 cuando el promotor de la misma exponía como el inmueble que constituía la vivienda habitual había sido objeto de subasta judicial, procediéndose por Auto del Juzgado a la adjudicación de la finca a una Entidad Bancaria.

Asimismo, el promotor de la queja exponía que el Ayuntamiento de San Fernando le había liquidado el Impuesto del incremento del valor de los terrenos, por la transmisión de dicho inmueble y había dictado Acuerdo de Apertura y Propuesta de Resolución de Expediente Sancionador contra su persona, en la consideración de que el impago de la plusvalía, constituye una infracción de carácter leve, tipificada en los artículos 183 a 191 de la Ley 58/2003 de 17 de diciembre, General Tributaria.

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

Tras analizar la documentación aportada, esta Institución considero oportuno dirigirse al Ayuntamiento de San Fernando trasladándole las siguientes consideraciones:

“Primera.- del marco jurídico existente en cuanto al Impuesto del Incremento del Valor de los Terrenos.

El impuesto del Incremento del Valor de los Terrenos, al ser un impuesto de naturaleza municipal, se encuentra regulado en virtud de la Ordenanza Fiscal nº 3, del Ayuntamiento de San Fernando, reguladora de dicho impuesto.

Así, de conformidad con su artículo 2º «Constituye el hecho imponible del impuesto el incremento del valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.»

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

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

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

1. El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

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

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

Tampoco se producirá la sujeción al impuesto en los supuestos de transmisiones de bienes inmuebles entre cónyuges o a favor de los hijos, como consecuencia del cumplimiento de sentencias en los casos de nulidad,

separación o divorcio matrimonial, sea cual sea el régimen económico matrimonial.

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

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

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

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

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

Artículo 105. Exenciones.

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

a. La constitución y transmisión de derechos de servidumbre.

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

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

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

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

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

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

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

f. La Cruz Roja Española.

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

Artículo 106. Sujetos pasivos.

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

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

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

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

Pues bien, en el ámbito del sujeto pasivo, resulta destacable el artículo 9 del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin Recursos, que introduce una modificación en el artículo 106 anteriormente reproducido, mediante la incorporación de un nuevo

párrafo tercero, en el que se invierte la condición del sujeto pasivo en los supuestos de dación en pago:

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

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

«Se regularán en todo caso por Ley:

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

Segunda.- *De la aplicación de la normativa existente al caso planteado en queja.*

a) *en cuanto a condición del promotor de la queja de sujeto pasivo del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos.*

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

Y esta es una realidad jurídica incuestionable por cuanto los casos de desahucio por ejecución hipotecaria no se encuentran incluidos entre los supuestos de no sujeción o exención que a la presente fecha contempla la legislación vigente, ni al presente supuesto le resulta de aplicación la excepción recogida en el apartado 3 del art. 106 del TRHL por dos motivos: por no encontrarse vigente dicho texto legal en el momento de producirse la adjudicación judicial del inmueble y por no tratarse de un supuesto de dación en pago.

De otro lado, la incoación de un expediente sancionador por no haber cumplimentado el sujeto pasivo en tiempo y forma sus obligaciones tributarias resulta igualmente conforme a derecho y está expresamente previsto en la normativa reguladora del impuesto y en la legislación general tributaria,

En consecuencia, y desde un punto de vista estrictamente jurídico, ninguna tacha de ilegalidad o irregularidad puede hacerse a la actuación municipal, antes al contrario, la misma resulta ajustada a derecho y demuestra

diligencia en el cumplimiento de las funciones tributarias que competen a dicha Administración.

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

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

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

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

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

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

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

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

No obstante, y por difícil que pueda resultar, esta Institución considera que es su deber apelar a la sensibilidad de las distintas administraciones

implicadas para que en el ámbito de las competencias que le son propias, adopten las medidas y acciones que resulten necesarias para aliviar, en la medida de lo posible las implicaciones legales que se derivan de la adjudicación en subasta de un inmueble.

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

A este respecto, consideramos que por ese Ayuntamiento se podría recurrir a fórmulas subvencionales para ofrecer una solución al pago de los tributos derivados de procedimientos de desahucio hipotecario cuando los mismos afecten a familias en situación de precariedad económica, que además puedan acreditar su condición de deudores de buena fé.

De igual modo, entendemos que debería procederse en relación al expediente sancionador instruido al promotor de la queja por falta de declaración y pago, en su momento, del impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, tras ser adjudicada su vivienda en subasta judicial.

En efecto, entre la documentación que nos ha sido aportada por el promotor de la queja figura el Acuerdo de apertura y propuesta de resolución de expediente sancionador, incoado al interesado por infracción leve al no liquidar en su momento la plusvalía municipal.

Pues bien, no cuestionamos, como ya hemos comentado in extenso en el apartado anterior del cuerpo de esta Resolución, la condición de obligado tributario del promotor de la queja, a los efectos del referido impuesto municipal, y por consiguiente, de su obligación de liquidar el impuesto en el plazo de los treinta días siguientes a la fecha en la que se formaliza la subasta judicial.

No obstante, las especiales circunstancias en que se produce el hecho impositivo, creemos que hacen razonable la alegación del obligado tributario en cuanto a su ignorancia sobre la existencia de una plusvalía que pudiese estar sujeta a gravamen tributario. Debemos entender que, tras pasar por el drama de perder su vivienda en un desahucio hipotecario, la persona desahuciada no repare en pensar que además viene obligado a liquidar los impuestos que se derivan de dicha adjudicación forzosa.”

En consecuencia y de acuerdo con el artículo 29.1 de la Ley Reguladora de esta Institución se formuló resolución a la citada corporación municipal, sugiriéndole se estudie la posibilidad de conceder algún tipo de ayuda a o subvención a la persona promotora de la presente queja a fin de que la misma pudiera satisfacer las obligaciones tributarias municipales derivadas de la adjudicación forzosa de su vivienda en un proceso de ejecución hipotecaria

En la respuesta recibida al respecto desde el Ayuntamiento se evidenciaba la difícil situación económica por la que atravesaba la familia, con cuatro hijos menores de

edad que mantener y un sólo sueldo que rondaba los 1100 euros, del que tenían que pagar luz, agua, alquiler, alimentos, etc.

Desde los Servicios Sociales del Ayuntamiento se habían mantenido varias entrevistas con la familia, sin constarle que se hubiera presentado solicitud de ayuda económica dentro del programa de Prestaciones Sociales de carácter económico para situaciones de necesidad y/o emergencia social aprobado por Decreto de la Alcaldía-Presidencia de fecha 17 de enero de 2013.

Con respecto a nuestra sugerencia nos comunicaron que según el citado programa no eran objeto de ayudas las de carácter tributario correspondiente a cualquier Administración Pública.

Con independencia de lo anterior añadieron que ya se informó al interesado sobre la posibilidad de ayudas económicas destinadas a los ciudadanos en situación de especial necesidad y/o emergencia social por distintos conceptos, que podía ser solicitado en los distintos Centros de Servicios Sociales a través del programa anteriormente mencionado.

Por último, no queremos concluir este apartado sin citar como es habitual algunos de los expedientes en los que se han tratado los temas expuestos: **queja 13/2817**, **queja 13/4658**, **queja 13/3143**, **queja 13/1884**, **queja 13/1877** y la **queja 13/3407**.

OFICINA DE INFORMACIÓN

3. Análisis de las cuestiones planteadas en las consultas.

Como ocurriera en años precedentes, la crisis económica que viene afectando desde hace años a nuestro país ha marcado en gran medida las consultas planteadas a la Oficina de Información del Defensor del Pueblo Andaluz.

En este sentido, a continuación se detallan las cuestiones que, a nuestro juicio, resultan más significativas, clasificándolas en atención a las Áreas en las que se encuentra organizada la Institución.

Área A (Salud, Vivienda e Igualdad):

Salud:

Gran parte de las consultas planteadas en materia de salud han versado sobre las siguientes cuestiones:

- Retrasos en la asignación de especialista, en intervenciones quirúrgicas y en la realización de pruebas diagnósticas.
- Disconformidades con diagnósticos y atenciones recibidas.
- Posibles negligencias médicas.
- Numerosos problemas sobre salud mental.
- Imposibilidad de asumir el coste de tratamientos farmacológicos.

La disminución del crédito presupuestario y la implementación de medidas de control y reducción del gasto por parte de las Administraciones Públicas han sido las que han protagonizado este tipo de actuaciones.

Vivienda:

Un número considerable de las consultas recibidas a lo largo del año 2013 han afectado al apartado de viviendas. Entre éstas, destacan las que afectan a las siguientes cuestiones:

- Necesidad de vivienda. Se trata de casos en los que los ciudadanos describen necesidades imperiosas de obtener una vivienda digna, y consultan sobre los trámites a seguir para ello, en especial, para acceder a viviendas protegidas de promoción pública.

A este respecto, resulta reseñable que un porcentaje de los demandantes de estas viviendas lo son porque carecen de recursos económicos suficientes y se encuentran en situación de desempleo, de forma que su interés no se orienta en la adquisición de la titularidad de un inmueble sino, simplemente, el disfrute del derecho de uso en unas condiciones económicas asumibles para ellos.

Entre los casos atendidos destacan los siguientes:

- Desahucios por imposibilidad de afrontar el pago de cuotas hipotecarias o de rentas de alquiler. Se reciben consultas de personas cuyo lanzamiento resulta inminente o previsible, de manera que solicitan información acerca de las acciones que deben realizar. A este respecto, dado el volumen de consultas y quejas recibidas sobre esta cuestión, se acordó con el Área correspondiente elaborar un documento a través del cual se resolvían las dudas más frecuentes planteadas por la ciudadanía acerca de esta cuestión. El mismo ha sido publicado en la web y difundido a través de las redes sociales, habiendo tenido una gran acogida y una gran utilidad de cara a trabajo desarrollado por la Oficina de Información.
- Asimismo, los casos en los que se describen situaciones de hacinamientos en viviendas, que en muchas ocasiones afectan a menores. Se describen situaciones en las que familias numerosas malviven en habitaciones de dimensiones reducidas, dada la imposibilidad de afrontar el pago de cuotas de alquiler superiores.
- De igual modo, las ocupaciones ilícitas de viviendas. En este sentido, son recibidas consultas acerca de la posibilidad de regularizar este tipo de situaciones, sobre la licitud de estas iniciativas, e incluso denuncias de vecinos de inmuebles ocupados de forma ilícita.
- Impago de subvenciones y/o ayudas previamente reconocidas por la Administración en materia de vivienda, destacando la renta básica de emancipación y las relativas a las ayudas para rehabilitación.

Igualdad:

- Con relación a este particular, se reciben algunas solicitudes de información acerca de los trámites a seguir ante posibles situaciones de maltrato sufridas por familiares. A este respecto, la Oficina de Información facilita toda la información que se demanda, haciendo especial hincapié en la necesidad de presentar la correspondiente denuncia y dando cuenta de las distintas vías que existen habilitadas para ello.

Área B (Empleo y Seguridad Social):

Empleo:

Por lo que atañe al empleo público, un gran número de consultas recibidas afectan a las siguientes cuestiones:

- Procedimientos de acceso al empleo público. Se interesa información acerca de los mecanismos de acceso al empleo público, en gran medida derivado del elevado índice de desempleo que padece nuestra Comunidad; y sobre las vías de reclamación ante incidencias surgidas en los procesos selectivos. Asimismo, se reciben denuncias de irregularidades cometidas en procesos de este tipo que afectan especialmente a la Administración local.

- Asimismo, se reciben consultas que relatan casos de posible falta de transparencia y arbitrariedad en relación con la aplicación de los criterios de baremación en las bolsas de empleo público, tanto de personal docente como sanitario.
- En relación con el personal docente, se han recibido diversas consultas sobre el derecho a la devolución de tasas a las personas que participaron en el proceso selectivo del año 2012, derivado en apariencia de la escasez de recursos económicos con los que cuenta la población en general y, en particular, aquella que aspira a un empleo en el sector público ya que la oferta en el ámbito privado resulta sumamente escasa.
- Finalmente, se reciben consultas en las que se relatan reclamaciones de pago planteadas ante empleadores públicos.

Trabajo:

En lo que atañe a esta materia, ha de significarse el número elevado de consultas recibidas. Merecen especial reseña las siguientes cuestiones:

- Necesidad de trabajo. Andalucía es una de las comunidades autónomas españolas donde mayor incidencia está teniendo el desempleo derivado de la situación de crisis económica. Tal hecho está provocando que numerosas personas acudan a nuestra Oficina de Información a solicitar orientación acerca de los cauces a través de los cuales podrían acceder a un puesto de trabajo.

Llama especialmente la atención la llegada de solicitudes de empleo que recibe la propia Institución, derivado del importante grado de desesperación que muestran gran parte de las familias que acuden a nosotros. En este colectivo se incluyen parados de larga duración, personas de edad superior a los 50 años y mujeres, cuyas obligaciones familiares les exigen incorporarse de nuevo al mercado laboral para poder atender las necesidades más imperiosas, tales como la vivienda y la propia alimentación.

- De otra parte, la reforma laboral, los procesos de reestructuración habidos en muchas empresas y, en definitiva, los despidos de trabajadores y trabajadoras o el empeoramiento de sus condiciones de trabajo han ocupado gran parte del desempeño de la Oficina de Información.

Se trata en muchos casos de asuntos de índole jurídica privada en los que nuestra intervención como Institución resulta considerablemente más limitada. No obstante, en todo momento se trata de ofrecer, cuanto menos, la atención y orientación precisada por las personas que acuden a nosotros, de manera que a partir de nuestra información puedan encauzar convenientemente la gestión de los problemas que nos relatan.

- De igual modo, son numerosas las solicitudes que recibimos relativas al salario social. En este sentido, no son infrecuentes los asuntos que la ciudadanía nos refiere en relación con retrasos en la tramitación de solicitudes de concesión de este salario social y en su abono.

- Finalmente, conviene resaltar las consultas que se nos trasladan en relación con los programas de formación profesional ocupacional. Se trasluce de ellas una importante preocupación ciudadana para acomodar sus niveles formativos a las necesidades del mercado laboral, de manera que el acceso a éste resulte algo menos dificultoso.

Pese a ello, se plantean incidencias relativas a la escasez de cursos formativos, a irregularidades entorno a los procesos de selección habidos para el acceso a tales cursos, e incluso dilaciones excesivas en el abono de becas para el estudio.

Área C (Justicia, Protección Ciudadana y Medios de Comunicación):

Justicia:

Por lo que atañe a la Administración de Justicia, gran parte de las consultas recibidas afecta a cuestiones de muy diversa índole, marcadas en gran medida por la grave crisis económica que venimos padeciendo, pero en las que la situación de conflicto no viene derivada de una actuación de alguna Administración Pública de Andalucía.

Así, se detecta que la disminución de la actividad económica, la dificultad de acceso al crédito y la imposibilidad de atención de pagos generan un importante incremento en la conflictividad social que requiere, en última instancia, la intervención de la Administración de Justicia.

Tal circunstancia se une a los problemas estructurales que sufre esta Administración, que también han merecido de nuestra intervención. Problemas provocados en gran medida por la carencia de recursos personales y materiales, por la escasez de infraestructuras adecuadas y por la obsolescencia de los medios disponibles, lo que genera no sólo ingentes retrasos en la atención de procedimientos sino también desgraciados errores en algunos pronunciamientos, que no han sido ajenos a la crítica social.

A ello se une la fijación de un sistema de tasas judiciales que, a juicio de parte de las personas que han acudido a la Oficina de Información, no vienen a solventar los problemas señalados sino a desincentivar el recurso a la Administración de Justicia.

Protección Ciudadana:

Parte de los relatos atendidos por la Oficina de Información en relación con esta cuestión hacen alusión a posibles extralimitaciones de agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el desarrollo de sus funciones.

En este sentido, se reciben denuncias de agresiones o de usos inadecuados de la fuerza, de tratos vejatorios e incluso de situaciones descritas por los ciudadanos como de acoso.

Área D (Cohesión Social y Protección de Consumidores):

Se detecta por parte de la Oficina de Información que la mayor parte de las actuaciones desarrolladas por ésta se encuentran relacionadas con los asuntos encomendados a este Área.

Tal y como se ha señalado a lo largo del presente informe, la difícil situación económica, laboral y social que se está padeciendo condiciona en gran medida el tipo de actuación desarrollada por la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz y, en particular, por la Oficina de Información y por el Área que, de alguna manera, se encarga de la tramitación de quejas sobre cohesión social.

A continuación relatamos las principales cuestiones detectadas:

Dependencia:

Son numerosas las consultas recibidas en relación con este particular que vienen referidas, fundamentalmente, a la tardanza en la elaboración del Programa Individual de Atención (PIA), a retrasos en el reconocimiento y en el cobro de prestaciones, a retrasos en el pago de “atrasos aprobados” y a dificultades para encontrar plaza en residencias geriátricas.

Asimismo, tras el libramiento de pagos realizados a los beneficiarios que tenían pendiente el cobro de prestaciones, se ha recibido alguna llamada que relataba irregularidades o errores en la gestión de tales pagos, lo que ha provocado que algunos de los potenciales beneficiarios aún no hayan recibido estas prestaciones.

Servicios Sociales:

En este apartado se detecta el desbordamiento que están sufriendo los Servicios Sociales Comunitarios, derivado de la ingente afluencia de personas necesitadas de su intervención.

Tal circunstancia, unida a la escasez de medios y de recursos, provoca disfunciones y problemas que nos son relatados a diario a través de la Oficina de Información.

Es de reseñar que los sectores de la sociedad que acuden a estos Servicios Sociales presentan situaciones de especial necesidad y desprotección. Se trata en su mayoría de personas mayores, discapacitadas, carentes de recursos, enfermos mentales y con dificultades para ser acogidas o atendidas por el entorno familiar.

Asimismo, se presentan situaciones de emergencia social que requieren gestiones inmediatas por parte de la Institución para hacer posible la intervención inmediata de los Servicios Sociales Comunitarios o incluso de los propios servicios sanitarios.

Extranjería:

A resultas de las consultas atendidas en esta materia, parece detectarse que la dificultad de acceso al empleo estable afecta de manera especial a personas procedentes de otros países, de manera que éstas ven truncadas sus expectativas de seguir residiendo legalmente en nuestra nación a causa de este motivo.

Al margen de lo anterior, se detectan numerosas consultas que hacen referencia a dilaciones excesivas en la tramitación de solicitudes de reconocimiento de nacionalidad.

Administraciones tributarias:

En materia tributaria, se reciben consultas en las que se plantea la imposibilidad de hacer frente al pago de tributos, habida cuenta la carencia de recursos económicos para ello.

Especialmente llamativos son los casos en los que las reclamaciones tributarias son planteadas precisamente por las mismas administraciones que adeudan grandes cantidades a las personas a las que reclaman tales pagos, ya sea en concepto de ayudas, de subvenciones, de becas, de pagos por contratos prestados, etc.

En este sentido, la imposibilidad de compensar deudas de este tipo provoca situaciones injustas que llevan a que muchas familias estén padeciendo graves dificultades económicas.

Mención destacada merecen las consultas atendidas en relación con el impuesto de bienes inmuebles y el impuesto de transmisiones patrimoniales onerosas, habida cuenta que el mecanismo de determinación de la base imponible de estos impuestos no parece haber tenido en cuenta la acuciante baja de precios que ha experimentado el mercado inmobiliario.

Enseñanza universitaria:

En materia universitaria han tenido un protagonismo especial en el año 2013 las consultas recibidas en relación con el incremento de las tasas universitarias y la denegación de becas, que están impidiendo a muchos jóvenes carentes de medios económicos acceder al estudio de titulaciones universitarias o los están obligando a abandonar tales estudios, a pesar de haber superado incluso varios cursos.

Consumo:

Las cuestiones concernientes a consumo han experimentado un incremento importante, entendemos que como consecuencia de la mayor actividad que la Institución ha desarrollado en este campo, de la grave situación económica que padece una parte importante de la población y de los errores y abusos de posición dominante que, en no pocas ocasiones, cometen algunas empresas.

A este respecto resultan especialmente destacables las numerosas consultas atendidas en relación con condiciones impuestas por entidades financieras y con la adquisición de productos financieros de alto riesgo.

La gran presencia lograda por la Institución en este tipo de asuntos ha tenido el consiguiente reflejo en las consultas atendidas por la Oficina de Información, lo que ha hecho necesario una permanente comunicación entre el Área y la Oficina de Información para poder atender con rigor estas cuestiones.

Merecen ser reseñadas también las consultas atendidas en relación con la prestación de servicios de interés general como la telefonía, el suministro de agua o el suministro de electricidad, marcado en gran medida por las iniciativas adoptadas por el Defensor del Pueblo Andaluz de suscripción de convenios marcos de colaboración con las entidades de capital privado prestadoras de estos servicios, y que hacen posible nuestra intervención ante ellas.

Área E (Sostenibilidad):

En relación con las materias encomendadas a este Área, se estiman reseñables algunas consultas habidas en materia de tráfico, en especial, respecto de procedimientos sancionadores incoados en esta materia.

A este respecto, algunas personas que acuden a la Oficina de Información señalan la existencia, a su juicio, de cierto ánimo recaudatorio por parte de algunos Ayuntamientos y por parte de la Administración General del Estado, puesto de manifiesto a través del aparente repunte habido en la incoación de expedientes sancionadores que, según indican, no son tramitados con las debidas garantías para el interesado.

En este sentido, describen aparentes errores en la notificación de actos administrativos, desestimaciones de alegaciones y recursos no motivados de manera conveniente, etc.

Este hecho debe ser puesto en conexión con cuanto ha sido señalado previamente en el apartado de tasas judiciales y dilaciones excesivas en la tramitación y resolución de procedimientos judiciales, ya que la confirmación de los hechos expuestos podría provocar indefensión a la ciudadanía.

Área F (Educación y Menores):

Menores:

Se ha detectado un incremento relevante en las consultas recibidas en el año 2013 en las que las personas afectadas, de forma directa o indirecta, eran menores de edad.

Se trata de un sector de la población que padece un riesgo elevado de desprotección pero que desgraciadamente no es ajeno a las gravísimas consecuencias que se derivan de la situación de crisis que se padece.

En este sentido, los desahucios, las pérdidas de empleo, la carencia de recursos y hasta la de alimentos inciden de manera especialmente cruel y trascendente en estos colectivos sociales.

A este respecto, la Oficina de Información del Defensor del Pueblo Andaluz trata a diario con esta realidad.

Son cada vez más numerosos los testimonios que recibimos de madres, padres y abuelos que, con la máxima de las desesperaciones, acuden a nosotros solicitando ayuda no ya para ellos, sino para los menores con los que conviven.

A ello se une a veces el drama que se deriva de la intervención de los servicios sociales comunitarios, que en ocasiones no pueden más que resolver la necesidad de retirada de custodia a unos padres que, impotentes, se ven imposibilitados para proporcionar a sus hijos un techo y unos alimentos con los que subsistir.

Ello provoca el máximo de los desalientos y la mayor de las frustraciones, que en ocasiones sumerge aún más en la exclusión social y genera la aparición de adicciones y problemas de salud que, a su vez, vienen a dificultar aún más la reinserción en la sociedad.

A esto hay que unir el problema que se genera para los menores que padecen estas situaciones; y es que la sensación de desatención, de desprotección; de desigualdad; de injusticia y de desconfianza en el sistema se convierte para ellos en un condicionante que con probabilidad marcará el resto de sus vidas.

Al margen de lo anterior, en este apartado de consultas recibidas en relación con menores procede significar el número considerable de casos atendidos en los que padres y madres contactan con esta Institución para pedir asesoramiento ante la violencia que sus hijos o hijas ejercen contra ellos.

Se trata de casos en los que el sentimiento de angustia y desesperación mostrado por las personas consultantes es muy elevado, derivado de la impotencia con la que se sienten y del sentimiento encontrado que profesan hacia sus hijos e hijas, a los que en ocasiones se ven obligados a denunciar ante el Ministerio Público.

Es el caso de la **consulta 13/1445, consulta 13/1491, consulta 13/2363, consulta 13/5351, consulta 13/7125, consulta 13/7346 y consulta 13/8204.**

Educación:

En materia de educación no universitaria, la mayor parte de las consultas marcadas por la crisis han tenido conexión con la incidencia de la menor inversión habida en este ámbito por parte de las Administraciones Públicas, en especial en relación con la obtención de beneficios tales como becas, transporte, comedor, etc.

Área I (Cultura, Deportes, Administraciones Públicas y Ordenación Económica):

En relación con las materias analizadas por el Área I, cabe señalar las consultas recibidas en relación con ayudas. En este sentido, se ha interesado por parte de muchos ciudadanos y ciudadanas información sobre convocatorias de subvenciones a las que poder concurrir, habida cuenta las necesidades económicas y laborales que padecían.

Asimismo, se han recibido consultas sobre la procedencia de reclamaciones de reintegro planteadas por parte de las Administraciones Públicas.