

# **INFORME AL PARLAMENTO 2008**

**INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ  
AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA  
SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2008**

## **ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS**

## **SECCIÓN PRIMERA:**

### **LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS ANDALUCES A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

[EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA](#). Pág. 3

## **SECCIÓN SEGUNDA:**

### **ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE**

1. [INTRODUCCIÓN](#). Pág. 18
2. [ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE](#). Pág. 20
  - 2.1. [Energía](#). Pág. 20
    - 2.1.1. [Energía eléctrica](#). Pág. 20
      - 2.1.1.1. [Estado de conservación y ubicación de Centros de Transformación eléctrica](#). Pág. 20
      - 2.1.1.2. [Los problemas derivados de las instalaciones eléctricas de Alta Tensión](#). Pág. 30
  - 2.2. [Industria, comercio y turismo](#). Pág. 34
    - 2.2.1. [Industria](#). Pág. 34
  - 2.3. [Ordenación económica](#). Pág. 36
    - 2.3.1. [Entidades financieras y aseguradoras](#). Pág. 36
  - 2.4. [Expropiación Forzosa, Bienes, Contratación y Responsabilidad de las Administraciones Públicas](#). Pág. 40
    - 2.4.1. [Expropiación Forzosa](#). Pág. 40
    - 2.4.2. [Contratación](#). Pág. 42

## **SECCIÓN CUARTA:**

### **DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES**

[ÁREA DE ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS](#). Pág. 46

## **SECCIÓN PRIMERA:**

### **LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS ANDALUCES A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

#### **LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS ANDALUCES A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

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

Comenzar el presente Informe Anual con una referencia a la situación económica que atraviesa nuestra Comunidad resultaba obligado, especialmente si tomamos en consideración el proclamado deseo de esta Institución de servirse de este documento formal de dación de cuentas para trasladar a la Cámara que representa la legitimidad popular las inquietudes, los anhelos y los desvelos de la población andaluza en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Esta Institución se hapreciado en diversas ocasiones de servir como transmisión de nuestros contactos permanentes y percepciones al respecto a la realidad social, desvelando ante sus Señorías aquellos problemas emergentes que veíamos prontos a eclosionar, desgranando los temas que concitaban en mayor medida el interés o la inquietud de la ciudadanía y exponiendo las cuestiones que motivaban la denuncia y la protesta de los andaluces y las andaluzas.

Con tales premisas resultaba imposible obviar el problema que, hoy por hoy, suscita la preocupación unánime de la ciudadanía y que no es otro que la grave situación de crisis económica en que se encuentra inmersa nuestra sociedad.

Y decimos *crisis* por emplear la acepción que parece haber sido elegida para designar la situación actual de la economía, aunque quizás convendría hablar con más propiedad de *recesión* económica, ya que parece el término que mejor describe las sombrías perspectivas que arrojan en estos momentos nuestros indicadores económicos.

Es evidente que la profundidad y rapidez de la debacle económica ha sorprendido a esta Institución tanto como al resto de instituciones políticas, sociales y financieras, tanto andaluzas, como españolas o foráneas. No nos lo esperábamos, o cuando menos, no esperábamos que ocurriera con tanta celeridad e intensidad. Y, en alguna medida, nos ha cogido con la guardia baja, del mismo modo que ha tomado desprevenida a la inmensa mayoría de los andaluces y andaluzas.

Pero no es nuestra intención dedicar el presente apartado a exponer teorías sobre el origen y posibles causas de la presente situación -demasiadas se han expuesto ya- ni vamos a tratar de identificar a los culpables de lo ocurrido -abundan en exceso los dedos acusadores- ni, menos aun, vamos a especular sobre cuales podrían ser las soluciones para salir de la actual coyuntura económica -sencillamente porque las desconocemos-. El objetivo y el cometido del presente apartado es mucho menos ambicioso y entronca directamente con las obligaciones, funciones y responsabilidades que expresamente nos encomienda nuestra Ley Reguladora.

Pretendemos, en primer lugar, exponer a través del relato de las quejas recibidas en qué medida la situación de crisis económica está repercutiendo sobre la vida de los andaluces y las andaluzas y sobre el ejercicio por éstos y éstas de sus derechos más elementales.

En segundo lugar, y cumpliendo con el mandato Estatutario de supervisar la actuación de las Administraciones públicas, queremos exponer las actuaciones realizadas por esta Institución para evaluar las medidas adoptadas por los poderes públicos en respuesta a las demandas de la ciudadanía por el súbito agravamiento de su situación económica.

Y, en tercer lugar, pretendemos aprovechar esta tribuna para explicar los compromisos que esta Institución asume, en cumplimiento de su mandato legal y estatutario, para velar por el pleno respeto de los derechos fundamentales de los andaluces y las andaluzas mientras dure esta difícil situación.

#### **A. Análisis de la situación en base a las quejas recibidas.**

Se ha convertido en un tópico decir que las quejas enviadas al Defensor del Pueblo Andaluz, aunque conformen sólo un pequeño universo, son una representación fiel de la realidad de los problemas que acucian a la sociedad andaluza. Y este tópico se nos ha revelado especialmente acertado en la presente ocasión y en relación con este problema de la crisis económica.

Así, las quejas recibidas durante 2008 nos permiten radiografiar a una sociedad que va descubriendo paulatinamente la realidad y la gravedad de una crisis, que era percibida al principio del año como una amenaza lejana y pasajera, para verla, al finalizar el mismo, como una presencia real asentada ya en las vidas de muchas personas y con trazas de permanencia.

Incluso sería posible situar temporalmente la expansión de la crisis entre la ciudadanía a la luz de cómo han ido aumentando mes a mes las quejas recibidas en esta Institución que exponían problemas particulares relacionados con el deterioro de las condiciones económicas generales.

Del mismo modo que sería posible calibrar el grado de incidencia de la crisis en cada uno de los sectores económicos y en los distintos colectivos sociales, partiendo del dato del número de quejas tramitadas por las distintas Áreas temáticas en que se divide funcionalmente esta Institución.

Por último, podemos llegar a apreciar hasta que extremos y con qué dureza está afectando la crisis a las familias andaluzas partiendo del dramatismo de algunos de los testimonios que los ciudadanos nos hacen llegar junto con sus escritos de queja.

En este sentido, resulta difícil escoger un criterio expositivo adecuado para hacer un recorrido por las numerosas quejas recibidas durante 2008 en relación con la crisis económica, que nos permita dibujar una panorámica fiel de la realidad que las mismas representan.

De hecho, si hubiéramos de resumir de forma sintética, y en base a los escritos de queja recibidos, las cuestiones en las que se están manifestando con mayor gravedad las consecuencias de la crisis, podríamos decir que las mismas se centran en el creciente

desempleo de muchos andaluces y andaluzas; en las dificultades en el acceso a la vivienda por restricciones en los créditos hipotecarios o la imposibilidad de su mantenimiento por no poder pagar los préstamos; la pérdida de la capacidad de consumo que se traduce en fuertes descensos en las ventas de todo tipo de productos con especial incidencia para la supervivencia del pequeño comercio; las restricciones crediticias que ponen en riesgo el futuro de muchas pequeñas empresas y negocios; la creciente demanda de servicios sociales por parte de personas y familias que han perdido sus medios de vida, sus empleos, sus viviendas...

Como puede verse las consecuencias de la crisis son muchas y afectan a la práctica totalidad de los ámbitos de la vida económica y social de nuestra Comunidad. Es difícil destacar un sector económico o un colectivo social, como especialmente afectado por la crisis, porque todos lo están en mayor o menor medida, y porque los problemas de unos sectores o colectivos se cruzan con los de los demás y terminan confundándose en una amalgama de causas y efectos.

No obstante, nos resulta especialmente preocupante la situación en materia de empleo, donde unas realidades, desconocidas desde hace más de una década, se abren de nuevo paso en nuestra sociedad: los expedientes de regulación de empleo, los despidos masivos, los parados cualificados con más de veinte años de experiencia profesional y las largas colas en las oficinas de empleo. Un realidad que, no por conocida en otras situaciones de crisis, deja de ser sobrecogedora en tanto que encierra el drama humano de numerosas personas y familias que deben enfrentarse al problema de carecer de empleo.

Una drama humano y social que muchas veces se ha residenciado en esta Institución en forma de queja, individual o colectiva, en la que se pide la intercesión de la Institución para evitar un despido, conseguir un nuevo empleo o impedir un expediente de regulación de empleo que amenaza con dejar en la calle a un importante colectivo de trabajadores.

Especialmente ilustrativas de la situación actual son las quejas en las que los ciudadanos denuncian las largas colas que se ven obligados a soportar en las dependencias del Servicio Andaluz de Empleo como consecuencia del elevado número de personas que acuden a las mismas solicitando ayuda.

También resultan llamativas en este ámbito del empleo las quejas recibidas en relación con las paralizaciones o reducciones en las ofertas de empleo público que se están produciendo tanto a nivel autonómico, como en algunos Ayuntamientos. Y resultan llamativas, no sólo por demostrar que la crisis también afecta a la Administración Pública, sino especialmente porque ponen de relieve la paradoja de que, por un lado, la Administración esté lanzando planes de inversión urgente en obras públicas con el objetivo declarado de crear empleo y, por otro lado, esté restringiendo sus propias ofertas de empleo público.

Íntimamente relacionada con el empleo está la situación de muchas empresas inmersas en un ciclo infernal marcado por el descenso en su volumen de negocio, provocado por la caída del consumo, que les lleva, por un lado, a reducir su actividad productiva y, por otro lado, a restringir los pedidos a sus proveedores, con ello, a la vez que inciden negativamente en la situación de sus trabajadores, a los que aplican

expedientes de regulación de empleo, extienden los efectos de la crisis a las empresas proveedoras y a los trabajadores de las mismas.

Como consecuencia de este ciclo que se retroalimenta continuamente, muchas empresas se ven abocadas al cierre o son declaradas en concurso de acreedores, destruyéndose así el tejido productivo y dejando a muchas personas en situación de grave precariedad.

Así las cosas, no es extraño que se reciban escritos de queja en los que los trabajadores de alguna empresa arrastrada por la crisis denuncian llevar varios meses sin cobrar sus salarios o estar sometidos a continuos expediente de regulación de empleo sin que se les ofrezcan salidas viables para su situación personal y laboral.

Pero una de las mayores paradojas deparadas por las quejas tramitadas durante 2008 se refiere a las situaciones de morosidad e impago en que han caído muchas Administraciones públicas, particularmente Ayuntamientos, que supone un gran quebranto para las economías de los acreedores afectados, en su inmensa mayoría profesionales, autónomos y pequeñas empresas. Un problema que se agrava por el hecho de que las entidades financieras están restringiendo fuertemente el crédito a terceros, especialmente a las pequeñas empresa, los profesionales y los trabajadores autónomos, lo que hace que el cobro de las cantidades adeudadas por las Entidades Locales se convierta en muchas ocasiones en una cuestión de pura supervivencia para los mismos.

De hecho, en una de las quejas recibidas, el interesado describía gráficamente su situación diciéndonos: *“si el Ayuntamiento no me paga lo que me debe rápido, voy a la ruina, y conmigo va mi familia y las familias de los que trabajan conmigo”*.

El problema es que esa misma crisis económica que ha dejado en tan precaria situación a familias y empresas, ha dejado igualmente en situación muy delicada a las finanzas de muchos Ayuntamientos. Hasta el punto de que algunos de ellos, que a la crisis económica deben sumar una nefasta gestión durante la época de bonanza económica, se han visto obligados a declararse abiertamente en situación de quiebra financiera y han tenido que reconocer su incapacidad para hacer frente a sus deudas.

No podemos dejar de poner de manifiesto la incongruencia que supone que en unos momentos de grave crisis económica como los actuales, en los que la financiación pública parece haberse convertido en la principal estrategia para dinamizar una economía desfalleciente, las Administraciones Locales, en vez de ser un actor destacado para la reactivación de las economías locales, puedan estar convirtiéndose, con sus impagos y con su morosidad, en un factor de ahondamiento de la crisis para las pequeñas empresas y para muchos profesionales y trabajadores autónomos.

Quizás habría que replantearse las actuales limitaciones al endeudamiento de las Entidades Locales, a fin de posibilitar que las mismas contribuyan a la recuperación económica de las economías locales o, cuando menos, que no sean causa de su hundimiento. También podría estudiarse la posibilidad de que alguna Institución financiera pública asumiese las deudas contraídas con terceros por las Administraciones Públicas y facilitase el pago anticipado de las mismas, evitando así los perjuicios derivados para las empresas y los particulares de la creciente morosidad pública.

Sea por las razones que fuere, lo cierto es que la situación de muchas empresas se ha vuelto desesperada, como lo demuestra el hecho de que esta Institución se haya visto obligada a abrir de oficio dos quejas –**queja 08/4025** y **queja 08/4101**- para investigar las denuncias recibidas por la saturación existente en algunos Juzgados de Lo Mercantil a resultas de la avalancha de peticiones de empresas incursas en concursos de acreedores.

Pero el sector económico más castigado por la crisis económica es, sin duda alguna, el sector de la construcción y las empresas afines como consecuencia, en particular, de la ruptura de la burbuja inmobiliaria. Un sector, cuya implosión ha traído gravísimas consecuencias, tanto en el ámbito del empleo, como en el de la vivienda.

En este sentido, son varias las quejas recibidas de ciudadanos desesperados que veían peligrar sus viviendas o sus ahorros como consecuencia de la quiebra de empresas promotoras que dejaban en el aire promociones inmobiliarias por todo el territorio andaluz, sin dar respuesta a las demandas de sus clientes.

Especialmente duras han sido las suspensiones de pagos de empresas inmobiliarias dedicadas a la construcción de Viviendas de Protección Oficial que han supuesto un grave revés para los planes de vivienda de muchos municipios andaluces y para las ilusiones de muchas familias que, tras años en las listas de espera, confiaban finalmente en acceder a una vivienda digna.

También se han recepcionado diversas quejas procedentes de empresas subcontratistas que denunciaban su precaria situación tras producirse la quiebra de la empresa contratista, sin atender las deudas contraídas con las mismas.

Pero si las consecuencias de la crisis están siendo duras para las empresas, aún más duras están siendo para las personas pertenecientes a aquellos colectivos sociales que afrontan la nueva coyuntura económica en una situación de partida más desfavorable. Tal es el caso de las personas desempleadas, las mujeres, los inmigrantes, las personas con discapacidad, y otras en especial situación de exclusión social.

Es por ello que, de las muchas quejas recibidas, las más dramáticas sean las que se atienden desde nuestra Oficina de Información, porque son quejas que en la mayoría de los casos no constituyen sino el llamado desesperado de personas arrolladas por la realidad de una crisis económica que siempre se ceba especialmente con los más débiles. Son personas que acuden a esta Institución como último remedio, implorando algún tipo de ayuda, una respuesta o una solución que les ayude a superar, aunque sea transitoriamente, su difícil situación.

Familias que no pueden pagar sus hipotecas y se ven amenazados de desahucio inminente; hogares en los que sobreviven familias sin luz y sin agua por falta de pago, trabajadores en paro que contemplan con desesperación como se les agotan los subsidios sin encontrar un nuevo empleo; pequeños empresarios abocados al cierre de sus negocios por no poder pagar sus deudas y por falta de clientes; emigrantes que no encuentran trabajo, no tienen qué comer y ni siquiera pueden acogerse a los planes de retorno anticipado porque carecen de documentación en regla....

Muy significativa de la situación de desesperación en que se encuentran algunas personas como consecuencia de la crisis nos parece el relato contenido en una de las

quejas recibidas por la Oficina de Información –**queja 08/4749**- remitido por una joven de 30 años que manifestaba encontrarse sin trabajo alguno, sin recibir ningún tipo de prestación y “*la mayoría de las veces sin nada que llevarse a la boca*”. Lo único que nos pedía esta persona en su escrito de queja era información acerca de los comedores sociales de su localidad o de sitios próximos a la misma donde “*den comida a los que no tienen recursos económicos*”.

Pero si la situación de crisis está afectando a muchos andaluces y andaluzas, aún mayor incidencia está teniendo entre el colectivo de personas inmigrantes que se encuentran en nuestra comunidad buscando un futuro mejor o huyendo de la miseria de sus países de origen.

Así, durante la pasada campaña de recogida de la aceituna fue precisa la intervención de esta Institución ante la grave situación creada por la falta de alojamiento para los muchos inmigrantes que deambulaban por la provincia de Jaén en busca de un trabajo que este año era más difícil de encontrar que nunca por la dura competencia que suponían los numerosos temporeros españoles que habían acudido a esta campaña, tras años de ausencia, como consecuencia de la crisis económica.

Y es que en una coyuntura económica como la actual, especialmente si viene acompañada de un alto índice de desempleo, la situación de los inmigrantes se torna particularmente difícil, y no sólo porque les resulte más complicado encontrar trabajo ante la competencia de los nacionales, sino también porque se ven sometidos con más frecuencia a situaciones de abuso en sus condiciones laborales por parte de cuantos empresarios que aprovechando, o excusándose, en la situación económica les imponen horarios de trabajo excesivos, les reducen las pagas o les retrasan el pago de sus salarios.

Pero el mayor riesgo en el ámbito de la inmigración viene posiblemente del aumento de la economía sumergida como consecuencia de la crisis, ya que la misma suele venir acompañada de un incremento en el número de inmigrantes, generalmente carentes de documentación, que se ven obligados a trabajar en condiciones de clandestinidad e ilegalidad, carentes de cualquier derecho y, en ocasiones, en situación de máxima precariedad o semiesclavitud.

Y existe un riesgo añadido que se deriva también de este incremento de la economía sumergida y que puede ser aún más peligroso que la propia explotación laboral a que se ven sometidos los inmigrantes. Nos referimos a las negativas consecuencias que esta economía sumergida tiene sobre la economía regular y que, en un momento como el actual de grave crisis económica, puede dar lugar a la aparición de brotes de xenofobia entre quienes consideran responsables de esta situación, no a los empresarios sin escrúpulos que fomentan esta economía sumergida, sino a los propios inmigrantes que supuestamente se benefician de ella en detrimento de los nacionales.

Una demostración de lo real del riesgo que comentamos, lo encontramos en el relato de una queja recibida durante 2008 –**queja 08/5242**- cuya promotora nos relataba como la empresa de su hijo, dedicada a reparaciones en el hogar, se estaba viendo abocada al cierre como consecuencia de la competencia desleal que le hacían otras empresas que utilizaban como mano de obra barata a inmigrantes sin documentación.



La promotora de la queja no centraba sus iras en los empresarios inescrupulosos que empleaban a estos inmigrantes indocumentados, sino que hacía blanco de su indignación a los propios inmigrantes a los que acusaba de cobrar menos de lo estipulado legalmente, no pagar sus impuestos y haber venido a nuestro país “*para ponerle la soga al cuello a los españoles*”. Lo más triste de este caso, es que la persona que escribía la queja afirmaba haber sido ella misma inmigrante en su juventud en un país centroeuropeo pero, según afirmaba, había trabajado siempre respetando las leyes del país de acogida.

Como puede verse el riesgo de xenofobia es comprobable y demanda de todos los actores sociales y políticos un esfuerzo para evitar que este sentimiento cale en nuestra sociedad.

Ciertamente el relato de las quejas recibidas que ponen de manifiesto la dureza con que la crisis económica está afectando a la sociedad andaluza sería excesivamente extenso para agotarlo en estas líneas. Sirvan, al menos, como muestra los casos que hemos citado, aunque los mismos sólo reflejen una pequeña parte del problema y permítannos que, correlato de lo expuesto, les transcribamos parte de un escrito de queja –**queja 08/3832**- que tiene como virtud compendiar en pocas frases la dureza de la crisis económica y exponer hasta que punto la misma coloca a las personas y a las instituciones en situaciones que hace pocos meses nos parecerían imposibles:

*“En el último año solo he trabajado 3 meses, tengo deudas bancarias exactamente con (...), con la que tengo suscrito un plan de pensiones. Además de deudas con la seg. social, embargos de la agencia tributaria, ya no puedo pagar mas letras de la hipoteca puesto que no tengo ingresos, además de mujer y 2 hijos que ya no puedo darles de comer. Recuperar el plan de pensiones me daría vida tres meses hasta ver si encuentro un trabajo, pero me lo han denegado, ya lo he pedido mas de 5 veces. Dicen que tengo estar un año en paro.¿que esperan que me echen de mi casa, viva bajo un puente y nos muramos de hambre para que me lo devuelvan? No es justo, puesto que el dinero es mío y lo necesito ahora.¿quizás piensan que todo el mundo puede estar un año sin ingresos? Todas las situaciones no son iguales.”*

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

Reconocíamos al inicio de este apartado que la rapidez y profundidad de la crisis económica nos había sorprendido y, en cierto modo, nos había cogido desprevenidos. No obstante, una vez que las quejas recibidas comenzaron a poner de manifiesto la gran incidencia que estaba teniendo la situación económica en las familias andaluzas, consideramos necesario que la Institución se preparara para dar una respuesta eficaz a las demandas de la ciudadanía y al nuevo escenario que se nos presentaba en cuanto al ejercicio de nuestra función tuteladora de derechos.

La primera decisión tomada al respecto fue coordinar la respuesta a las numerosas consultas que comenzaban a llegar a la Oficina de Información demandando orientación sobre las posibles ayudas disponibles para paliar al grave situación económica de algunas familias, empresas y particulares.

Normalmente, las consultas de este tipo, tras una evaluación inicial, suelen ser derivadas a los servicios sociales de las Entidades Locales o a las Administraciones competentes en función de cuál sea la concreta cuestión planteada en las mismas – Servicio Andaluz de Empleo, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, etc. Sin embargo, la situación actual es algo diferente, porque una de las particularidades de la actual crisis económica ha sido la rápida respuesta que se ha dado por parte de las distintas Administraciones Públicas a las situaciones de carencia que se iban detectando.

En este sentido, asistimos a un auténtico aluvión de informaciones anunciando la aprobación por las distintas Administraciones Públicas de diferentes medidas de ayuda para las personas, las familias y las empresas afectadas por la crisis económica.

Parece claro que la Administración ha decidido tomar un papel protagonista en la respuesta a la situación actual de crisis económica, por un lado asumiendo sobre sus espaldas –o más bien sobre sus presupuestos- la difícil tarea de dinamizar o sostener la economía hasta tanto no se recupere la iniciativa privada y, por otro lado, sirviendo de soporte o colchón para atenuar en la medida de lo posible las consecuencias más gravosas de la crisis para la ciudadanía.

Se trata de iniciativas muy loables y que todos esperamos que puedan mantenerse en el tiempo por el plazo necesario para que la economía recupere su pulso.

Sin embargo, en relación con las medidas de ayuda para paliar las consecuencias de la crisis se está generando un problema como consecuencia, precisamente, de la excesiva proliferación de tales medidas y por la continua revisión a que se ven sometidas las mismas como consecuencia de la aprobación de nuevas medidas, o la publicación de medidas adicionales o complementarias, que, en ocasiones, resultan ser contradictorias con las anteriores o generan confusión entre sus posibles destinatarios.

A este panorama debemos sumarle el que sean distintas Administraciones – estatales, autonómicas y locales- las que continuamente aprueban nuevas medidas sin que parezca existir una coordinación previa entre las mismas y sin que se conozcan evaluaciones acerca del posible impacto de dichas medidas sobre otras ya aprobadas anteriormente por la misma o por otras Administraciones.

Por otro lado, y para mayor confusión, no es extraño que responsables políticos publiciten como si se tratara de un hecho consumado la aprobación de determinadas ayudas, cuando las mismas aún se encuentran en fase de estudio o precisan para poder ser aplicadas de desarrollos normativos ulteriores, de la intervención de otras Administraciones Públicas o de la colaboración de entidades financieras privadas. Se generan así expectativas entre la ciudadanía que luego resultan frustradas.

Así las cosas, no es extraño que muchos ciudadanos y ciudadanas se hayan dirigido durante 2008 a esta Institución pidiendo que se les informase, a la vista de sus circunstancias personales, sobre cuáles de las ayudas públicas aprobadas podrían dar respuesta a su caso concreto y cómo y dónde podrían solicitar las mismas.

Para tratar de dar respuesta a estas demandas, cada vez más acuciantes, se consideró oportuno iniciar una actuación de oficio –**queja 08/4894**- con el fin de recabar de las Administraciones Autonómica y Local información precisa acerca de las medidas de ayuda que habían sido aprobadas por las respectivas Administraciones en

relación con la crisis económica. Estas peticiones se hicieron llegar a la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía y a las ocho Diputaciones Provinciales andaluzas.

Las respuestas se han ido recibiendo a lo largo del último trimestre del año y, aunque aún restan por recibirse las procedentes de algunas Diputaciones Provinciales, ya podemos anticipar que las Administraciones interpeladas no han contribuido en demasía a clarificar el confuso panorama que exponíamos.

El principal problema es que las respuestas recibidas hacen referencia fundamentalmente a las medidas adoptadas para dinamizar o sostener la economía – inversiones en infraestructuras, creación de empleo...- cuando nuestro interés se centraba específicamente en conocer de forma clara y detallada las ayudas dirigidas a paliar las consecuencias de la crisis para particulares, familias y empresas.

Otro problema es que algunas de las respuestas recibidas insisten en desgranar pormenorizadamente todas las medidas adoptadas desde que, a su juicio, se detectara la situación de crisis, sin que se clarifique cuáles de esas ayudas están todavía en vigor y cuáles han sido modificadas, revisadas o sustituidas por otras posteriores.

A todo lo cual hay que añadir el problema de que los informes recibidos tiene una fecha de caducidad tan rápida que, en ocasiones ya han quedado superados por la realidad cuando se reciben en la Institución. Y es que el frenesí de las Administraciones por anunciar nuevas medidas parece no tener límites.

Como consecuencia de todo ello, ha quedado sin resolver el problema que justificó nuestra actuación de oficio y que no era otro que tratar de clarificar el confuso panorama de las ayudas públicas para la crisis de modo que pudiéramos ofrecer a los ciudadanos que lo demandaran una información veraz, actualizada y útil sobre qué ayudas podrían ser de aplicación a su situación personal.

En este sentido, aprovechamos estas líneas para anticipar nuestra intención de proponer a la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía la creación de algún servicio específico cuya función sea la de recopilar toda la información existente respecto a las ayudas públicas para personas, familias y empresas, y poner la misma a disposición de los particulares, instituciones, asociaciones y administraciones que la demandasen.

Se trataría de crear un servicio o dependencia de información u orientación cuya misión sería por un lado, recopilar, organizar y mantener actualizada toda la información relativa a ayudas públicas, sea cual sea la Administración de la que procedan, y, por otro lado, facilitar dicha información a quien la precise mediante un procedimiento ágil, sencillo y personalizado.

En este sentido, consideramos que las nuevas tecnologías podrían ofrecer a este servicio las herramientas oportunas para atender las necesidades de los posibles demandantes de información, sea cual sea su lugar de residencia, sin necesidad de que los mismos tengan que hacer desplazamientos inútiles, ni peregrinar de una administración a otra.

El servicio debería ser capaz de atender *on line* o telefónicamente las consultas de particulares o entidades, evaluar cada caso individualmente, informar acerca de las ayudas existentes que mejor se adecuen a las circunstancias del interesado y, en la medida de lo posible, gestionar dichas ayudas en beneficio del interesado, o cuando menos informar al mismo sobre el lugar donde debe solicitarlas, los requisitos para ser beneficiario y el procedimiento para su otorgamiento.

Este servicio específico de información dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda, cuya creación proponemos, podría complementarse y coordinarse con servicios similares en las Diputaciones Provinciales andaluzas, cuya misión sería coordinar la información acerca de las ayudas aprobadas por los entes locales de cada provincia y poner la misma a disposición, tanto de los particulares que lo soliciten, como de los Ayuntamientos.

Confiamos en plantear formalmente esta propuesta a las Administraciones competentes durante el primer trimestre de 2009 y esperamos que la misma tenga buena acogida por parte de las mismas.

Continuando con el relato de las actuaciones realizadas por esta Institución en relación con la crisis económica debemos destacar las actuaciones realizadas de oficio en relación con el empleo.

Esta Defensoría, dentro de las competencias que tiene asignadas de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Andalucía, debe velar por la defensa de los derechos reconocidos en los Títulos I de la Constitución y el Estatuto, entre los cuales se encuentra el derecho al empleo, y supervisar la actuación de la Administración andaluza. Por tanto, la fiscalización también se extiende a la actividad que está desempeñando el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) a la hora de afrontar el panorama que se presenta en la actualidad y que antes hemos expuesto.

Hemos de partir de la premisa de que el SAE es un organismo joven, creado a finales del año 2002, que se encuentra ante su primera prueba de fuego de una situación de creciente desempleo. Ante este reto, al cual hay que añadir la imprescindible necesidad de coordinación con los servicios estatales de empleo, se han generado numerosas quejas de los usuarios que han trasladado a esta Institución y que han dado lugar a que esta Institución formulara algunas propuestas al respecto.

A título de ejemplo, podríamos citar la demanda de una atención al ciudadano más personalizada, ágil y clara. Ante la acumulación de demandantes de empleo se impone la necesidad de incrementar los recursos humanos y materiales del SAE, de modo que se pueda dar una respuesta mucho más rápida al interesado ante lo precario de su situación, huyendo de la acumulación de personas en colas interminables en las oficinas, con las situaciones de crispación y desmoralización social que ello genera.

En este sentido, y para evitar demoras y trámites innecesarios que conllevan la consiguiente pérdida de tiempo y de dinero, resulta imprescindible realizar una importante campaña de sensibilización dirigida al sector demandante de trabajo, con el fin de que a través de herramientas como Internet o la firma electrónica, puedan verificar las correspondientes gestiones sin llegar a saturar el sistema y agilizando en extremo la labor administrativa, lo que acaba redundando en beneficio de todos.

Otra circunstancia que ha merecido especial atención, habida cuenta de las quejas presentadas, es el de la necesidad de potenciar el número de cursos de formación y mejorar los criterios de selección.

Por otro lado, debemos referirnos a las actuaciones realizadas en relación a uno de los derechos constitucionales que están resultando más afectados por los efectos de la crisis económica, como es el que contempla el art. 47 CE: el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).

En este sentido, debemos destacar la apertura de oficio de la **queja 08/4813**, iniciada tras recibir quejas y, al mismo tiempo, conocer, a través de los medios de comunicación, que diversos solicitantes de viviendas que habían resultado beneficiados en los sorteos para el acceso a viviendas protegidas, se estaban encontrando con el problema de que, pese a reunir todos y cada uno de los requisitos exigidos para resultar beneficiarios de este tipo de viviendas, no podían formalizar los contratos al no obtener los préstamos cualificados necesarios de las entidades financieras.

En relación con este hecho, nos preocupa, singularmente, la situación en la que quedan aquellas familias que, a la vista de la normativa aplicable de los Planes de Vivienda y Suelo del Estado y de la Comunidad Autónoma, reúnen los requisitos exigidos para ser beneficiarios de estas viviendas y, además, poseen los medios económicos para asumir los costes de las hipotecas, en los términos del art. 13.2 del Plan correspondiente de Vivienda y Suelo 2008-2012, y a las que, no obstante, no se les facilita el crédito necesario, por parte de las entidades financieras firmantes del Pacto Andaluz por la Vivienda y de los convenios para la financiación de estas viviendas firmados por el Estado, la Comunidad Autónoma y las mencionadas entidades.

Es más, nos están llegando supuestos en los que los agraciados en los sorteos de estas viviendas se encuentran con la paradoja de que, mientras entidades crediticias firmantes de los convenios deniegan los préstamos solicitados, otras que no han firmado tales convenios sí les conceden los créditos necesarios, encontrándose con el problema de que, en tal caso, al no tratarse de préstamos cualificados, no tienen acceso a la subsidiación de las cuotas de amortización.

Ante esta situación, se enviaron al Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio las siguientes **Sugerencias**:

*“1. Que, previos los trámites oportunos, se convoque a la Comisión de Seguimiento y Control del Convenio firmado entre la Junta de Andalucía y las entidades de crédito que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía para canalizar la financiación de las actuaciones que, en materia de vivienda protegida, se desarrollen en el marco del Pacto Andaluz por la Vivienda, y estando prevista la distribución de los distintos cupos de financiación que van a asumir tales entidades crediticias, con objeto de que:*

*a) Se fijen criterios y/o parámetros de asunción de riesgo, lo más objetivos posible, que permitan, razonablemente, predeterminar en qué supuestos -desde el respeto a los planes de Vivienda y Suelo del Estado y de Andalucía, y al Convenio firmado en su día- van a ser concedidos los préstamos.*

b) *Se estudie la conveniencia de crear un órgano de mediación y arbitraje, con participación paritaria de las entidades crediticias y de la Administración, para resolver los posibles conflictos que se puedan generar con motivo de la denegación de la concesión de los créditos hipotecarios a las unidades familiares que reúnan los requisitos para acceder a una vivienda protegida y cuyo esfuerzo financiero para la contratación de las hipotecas se encuentre dentro de los niveles previstos en las normas de aplicación.*

c) *Se invite a las entidades financieras que, en su día, no firmaron el convenio mencionado a adherirse al mismo, en los términos previstos en el párrafo «in fine» de su Estipulación Sexta.*

2. *Se plantee, si lo considera oportuno, a la Comisión Bilateral de Seguimiento, creada al amparo del Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de la Vivienda y la Comunidad Autónoma de Andalucía para la aplicación del Plan Estatal 2005-2008, las cuestiones comentadas en este escrito y traslade las Sugerencias a), b) y c) que proponemos en el apartado anterior de este escrito.*

*Asimismo, consideramos que sería conveniente que se traslade a la Administración del Estado la conveniencia de vincular la concesión de las ayudas establecidas, en el plan de apoyo a la banca, a la asunción real y efectiva de los compromisos adquiridos por las entidades financieras, a través de los correspondientes convenios, para hacer efectivas las políticas públicas, entre ellas y de manera singular las destinadas al fomento del acceso a las viviendas protegidas, por tratarse de garantizar un derecho constitucional.*

3. *Si a pesar de todo ello, se considera que las medidas de financiación de los Planes de Vivienda y Suelo no surten los efectos deseados, se afronte a medio plazo la modificación de las características, criterios y alcance de las ayudas previstas a fin de que el impacto que pueda tener la crisis económica en un escenario muy diferente a aquel en el que se diseñaron en el Plan Estatal de Vivienda y Suelo, el Pacto Andaluz por la Vivienda y el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, se amortigüe modificándose tales previsiones para que los mencionados planes pueden ser unos instrumentos eficaces, en tiempos de crisis, para la puesta en valor del derecho constitucional de la ciudadanía a acceder, ya sea en régimen de compraventa o de alquiler, a una vivienda digna y adecuada”.*

Por otro lado, también nos ha preocupado la situación en la que se encuentran quienes venían disfrutando de una vivienda digna y adecuada, y por circunstancias sobrevenidas no pueden hacer frente al pago de los créditos hipotecarios.

Sobre esta cuestión, abrimos también de oficio la **queja 08/4180**, en el curso de la cual trasladamos al Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio nuestra valoración de que, como medida complementaria de la política social de viviendas de nuestra Comunidad Autónoma, se estudiase la conveniencia de poner en marcha mecanismos legales y financieros destinados a facilitar el mantenimiento en sus viviendas de personas y familias que, por determinadas causas sobrevenidas, se encontrasen en una especial dificultad para hacer frente al pago de sus créditos hipotecarios o de la cuota de alquiler.

Con esta finalidad, se podría generar una medida de fomento consistente en unas ayudas, que se prestarían siempre con carácter temporal y sobre la base de un estudio de viabilidad que llevara al convencimiento de que, si se conceden tales ayudas a las personas destinatarias de las mismas, podrán continuar asumiendo las cargas financieras que suponen los créditos hipotecarios o el abono de alquiler de la vivienda que vienen disfrutando.

En todo caso y a estos efectos, se deberían tener en consideración, entre otros y con la finalidad de que se destinen tales fondos a personas en situación de especial necesidad, aspectos tales como los siguientes:

- Límite de ingresos ponderados por las circunstancias familiares, personales, económicas y sociales para recibir las ayudas.

- Exigencia, en todo caso, de que la vivienda debe estar destinada al domicilio habitual y permanente del beneficiario.

- Acreditación de que, durante un determinado periodo de tiempo, la persona solicitante de la ayuda, o sus causahabientes, han estado cumpliendo sus compromisos de pago de las cuotas hipotecarias o del alquiler.

- Debe tenerse en cuenta también que al tratarse de atender necesidades de familias que han devenido en una situación de cierta precariedad, se debe establecer un límite sobre la cuantía máxima de las cuotas del crédito hipotecario o del pago del alquiler, que sería susceptibles de ser cofinanciadas.

- Como quiera que se trata de una medida destinada a resolver una situación coyuntural, tales ayudas deben tener un límite cuantitativo y temporal en cuanto a su aportación.

- Con la finalidad de garantizar la aplicación de las mismas, sus cuantías deben ser ingresadas directamente a favor del titular del inmueble, o de quien ostente la representación del mismo, al juzgado que esté tramitando el proceso de desahucio en el que estén incurso el arrendatario o al acreedor del crédito hipotecario.

De acuerdo con todo ello, formulamos a la citada autoridad **Sugerencia** del siguiente tenor literal:

*“... en el sentido de que si comparte nuestro criterio, se estudie la conveniencia de aprobar una normativa que contemple la creación de una línea de ayudas destinada a facilitar el pago de los recibos de alquiler y las cuotas de amortización de los préstamos hipotecarios en los supuestos que normativamente se fijen y destinadas a unidades familiares que, por circunstancias sobrevenidas, se encuentren en una especial dificultad para asumir las mencionadas obligaciones de pago.*

*Con esta finalidad, en la normativa que en su caso se apruebe se deben fijar, pormenorizadamente, los requisitos, límites y condiciones en las que se concederían estas ayudas, ateniendo siempre a un criterio de solidaridad con aquellos segmentos de población que se consideren que se encuentran en una situación de especial necesidad”.*

Merecen también destacarse en este apartado, aunque sea de forma resumida, las actuaciones realizadas en el ámbito de la Justicia para propiciar soluciones efectivas a las situaciones de sobrecargas e incluso colapso que estaban padeciendo algunos órganos judiciales, en concreto Juzgados de lo Mercantil, dado el inmenso volumen de papel que generan los trámites concursales, del que nos puede dar una idea el hecho de que un solo procedimiento de concurso de acreedores de mediana dimensión podría equivaler fácilmente a unos 100 procedimientos de los que se tramitan en los Juzgados de Primera Instancia.

Igualmente debemos citar las actuaciones realizadas ante un importante número de Ayuntamientos en relación con las situaciones de impago y morosidad que mantenían los mismos con relación a empresas y particulares. E incluso, debemos señalar que ha sido necesario incoar quejas de oficio por el impago de nóminas al personal dependiente de algunos Ayuntamientos, por entender que podría estar incumplándose el derecho preferente que a los créditos de personal otorga el vigente ordenamiento jurídico.

También en otros ámbitos se han realizado actuaciones concretas relacionadas con la crisis económica, pero su relato pormenorizado excede de las posibilidades de estas líneas, por lo que nos remitimos a lo expuesto en los Capítulos correspondientes de la Sección II del presente Informe.

### **C. Compromisos de la Institución.**

El principal compromiso que puede asumir esta Institución con los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía es el de velar firmemente para que la situación de crisis económica no sirva en ningún caso de excusa o coartada para negar, minimizar o conculcar los derechos fundamentales que tienen reconocidos en el Título I de la Constitución Española y el Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Asimismo, nos comprometemos a ejercer con el máximo rigor nuestra función supervisora de la actuación de los poderes públicos, evaluando la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas destinadas a incidir sobre la situación de crisis económica y velando por que las Administraciones Públicas respeten, en la adopción de las medidas destinadas a paliar los efectos de la crisis, los principios de coordinación, colaboración y lealtad institucional, así como los principios de buena administración y transparencia en la gestión pública.

Por último asumimos el firme compromiso de ejercitar nuestras potestades de intervención de oficio con la mayor diligencia a fin de proponer a las Administraciones Públicas cuantas medidas e iniciativas puedan contribuir a mejorar la situación actual de las personas, las familias y las empresas que están padeciendo las consecuencias de la crisis económica.

Desconocemos cuánto durará la presente coyuntura económica y hasta qué punto se dejarán sentir sus efectos sobre la sociedad andaluza; lo único que tenemos claro es que mientras la misma dure todos debemos trabajar de común acuerdo para minimizar sus efectos negativos sobre nuestro tejido económico y social.

En este sentido, nos comprometemos a aportar, desde nuestra responsabilidad, respuestas solidarias y eficaces a los problemas de nuestra sociedad y especialmente a



las situaciones de necesidad que padecen los sectores más débiles y desfavorecidos de la misma.

## **SECCIÓN SEGUNDA:**

### **ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE**

#### **1. Introducción.**

Bajo el epígrafe de Administraciones Económicas tienen cabida en el presente Informe un conjunto variado de quejas tramitadas por la Institución, con una cierta dificultad para incluirlas dentro de otros Capítulos temáticos por la diversidad de materias a las que afectan y la posibilidad de reconducir las mismas, en alguna medida, al conjunto de actividades que integrarían en una acepción amplia la actividad económica de las Administraciones Públicas.

Concretamente, las materias que se engloban bajo el título de Administraciones Económicas son las siguientes:

- Energía
  - Energía eléctrica
  - Gas
  - Energías renovables y otras
- Industria, Comercio y Turismo
  - Industria
  - Comercio
  - Turismo
- Fomento
  - Subvenciones
  - Otras medidas de fomento
- Ordenación económica
  - Entidades financieras y aseguradoras
  - Otras cuestiones relacionadas con el orden económico
- Expropiación forzosa, Bienes, Contratos y Responsabilidad de las Administraciones Públicas
  - Expropiación forzosa
  - Bienes de las Administraciones Públicas

- Contratos de las Administraciones Públicas
- Responsabilidad de las Administraciones Públicas

Los derechos fundamentales afectos por las materias señaladas, y a cuya supervisión tiende la actividad de esta Institución, son muchos y diversos, aunque se ven particularmente concernidos los incluidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución Española y los derivados de las obligaciones que el art.103 de la Carta Magna atribuye a las Administraciones Públicas en su actuar.

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

Las Administraciones supervisadas en las quejas tramitadas son muy diversas, aunque adquieren especial relevancia las Entidades Locales de Andalucía y, dentro de la Administración Autonómica, la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, por sus competencias en materia energética y de telecomunicaciones, la Consejería de Gobernación, por sus competencias en materia de consumo y la Consejería de Turismo y Deportes, por lo que atañe al ámbito turístico.

Una vez delimitado nuestro ámbito de actuación, vamos a entrar en el aspecto estadístico. A estos efectos, y contabilizando exclusivamente los expedientes de queja iniciados en relación las materias englobadas bajo la denominación de Administraciones económicas durante el año 2008, comprobamos que los mismos suman un total de 153.

De este total de 153 quejas, 147 fueron iniciadas a instancia de parte interesada y 6 fueron consecuencia de actuaciones de oficio de esta Institución.

A este número de 153 quejas iniciadas durante 2008, hay que sumar un total de 61 quejas que, aunque iniciadas en años anteriores, han continuado su tramitación durante ese año, con ello tendremos el total de 214 quejas tramitadas en relación con las Administraciones económicas durante 2008.

De las 153 quejas iniciadas en 2008, al finalizar el año, 28 habían concluido su tramitación, otras 47 permanecían aún en trámite, 68 no fueron admitidas, en su mayoría por plantear cuestiones de índole jurídico-privada referidas a entidades financieras o aseguradoras que excedían de nuestro ámbito competencial, y 10 quejas fueron remitidas al Defensor del Pueblo del Estado por referirse a cuestiones propias de su ámbito competencial.

Por lo que se refiere al grado de colaboración con esta Institución mostrado por las diferentes Administraciones interpeladas en el curso de nuestras actuaciones, es difícil hacer una valoración global dada la heterogeneidad de dichas Administraciones y teniendo en cuenta que pocas han sido interpeladas el número de veces suficiente como para evaluar su actitud.

No obstante, si tuviéramos que pronunciarnos, calificaríamos la colaboración recibida como aceptable. Y ello, tomando en consideración que, con carácter general, nuestras peticiones de información han sido atendidas en un plazo razonable y con un

aporte informativo y documental suficiente para el correcto desempeño de nuestra labor supervisora.

Para terminar esta introducción vamos a referirnos al esquema elegido para la dación de cuentas de las quejas tramitadas durante 2008.

A este respecto, de las numerosas materias que comprende el presente Capítulo, hemos considerado oportuno centrar nuestra exposición en el presente Informe Anual en las siguientes cuestiones que consideramos de particular interés:

- Energía.
  - o Energía eléctrica.
    - Estado de conservación y ubicación de Centros de Transformación eléctrica.
    - Los problemas derivados de las instalaciones eléctricas de Alta Tensión.
- Industria, comercio y turismo.
  - o Industria.
- Ordenación económica.
  - o Entidades financieras y aseguradoras.
- Expropiación Forzosa, Bienes, Contratación y Responsabilidad de las Administraciones Públicas.
  - o Expropiación Forzosa.
  - o Contratación.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.**

### **2. 1. Energía.**

#### **2. 1. 1. Energía eléctrica.**

##### **2. 1. 1. 1. Estado de conservación y ubicación de Centros de Transformación eléctrica.**

Una de las cuestiones que mayor número de quejas y denuncias concita entre los ciudadanos dentro del ámbito de la energía eléctrica es la ubicación de los centros de transformación eléctrica en el interior de edificios de viviendas.

Así, durante el pasado año 2008 fueron cuatro las quejas recibidas sobre esta cuestión –**queja 08/131, queja 08/73, queja 08/1907 y queja 08/2653**-, continuando su tramitación otras quejas relativas al mismo asunto y procedentes de años anteriores, como es el caso de la **queja 05/3418, queja 07/349, queja 06/3756, queja 07/2149 y queja 06/3417.**

En su mayor parte, las quejas recibidas hacen referencia a dos cuestiones distintas, aunque relacionadas entre sí. Por un lado, los ciudadanos –principalmente vecinos del edificio en donde se ubica el transformador– expresan su temor por las consecuencias que para su salud pudieran tener las radiaciones electromagnéticas derivadas del centro de transformación y, por otro lado, denuncian las molestias que soportan en sus viviendas, derivadas de dicha instalación eléctrica, y concretadas en ruidos, vibraciones y elevadas temperaturas.

Casi todos los escritos de queja recibidos concluyen solicitando la intervención de esta Institución para que el transformador eléctrico sea trasladado a otra ubicación, lejos de sus viviendas.

Respecto de esta cuestión, conviene comenzar aclarando que la existencia de transformadores ubicados en el interior de edificios destinados a un uso residencial y cuya finalidad es distribuir energía eléctrica a los vecinos del propio edificio e incluso de edificios colindantes, no sólo constituye una práctica habitual, sino que además se encuentra amparada por el vigente ordenamiento jurídico que expresamente autoriza la existencia de este tipo de instalaciones eléctricas.

Así, se dispone en la normativa sectorial de aplicación, a saber, Sección I y II del Capítulo II de la Título VII del Real Decreto 1955/2000, de 1 de Diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. Así como Real Decreto 3275/1982, de 12 de Noviembre, sobre Condiciones Técnicas y Garantías de Seguridad en Centrales Eléctricas, Subestaciones y Centros de Transformación y demás normativa de aplicación.

Por tanto, no puede darse acogida a aquellas denuncias que pretextan una posible ilegalidad de los centros de transformación por su ubicación en edificios de viviendas al estar contemplada esta posibilidad legalmente, y siempre y cuando dichos centros de transformación cumplan con todos los requisitos técnicos estipulados en el Real Decreto 3275/1982.

Por lo que se refiere a las posibles afecciones para la salud de los transformadores eléctricos por las radiaciones electromagnéticas que proceden de los mismos, debemos decir que, a la presente fecha, no conocemos de la existencia de ningún documento evacuado oficialmente por una Administración Pública que, en base a algún estudio científico, debidamente acreditado y contrastado, concluya afirmando la existencia de una relación demostrada entre los campos electromagnéticos y situaciones de enfermedad o problemas graves de salud.

En este sentido, un informe elaborado a iniciativa de la Subdirección General de Sanidad Ambiental y Salud Laboral, del Ministerio de Salud, por un comité pluridisciplinar de expertos independientes de reconocido prestigio internacional, señalaba, entre otros extremos, lo siguiente:

*“la exposición a campos electromagnéticos no ocasiona efectos adversos para la salud dentro de los límites establecidos en la Recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión europea (1999 519 CE), relativa a la exposición del público a campos electromagnéticos de 0 Hz a 300 Hz”.*

Además, existen ya diversas resoluciones judiciales en esta materia que desestiman las denuncias contra instalaciones eléctricas alegando la inexistencia de datos que acrediten esta relación entre las radiaciones electromagnéticas y diversas afecciones de la salud. Tal es el caso del pronunciamiento que hace el TSJ de la Comunidad Valenciana en su Sentencia, de fecha 2 de Noviembre de 2002, en la que, tras un estudio pormenorizado de los posibles daños, se concluye que:

«(...) de acuerdo con el estado actual de la ciencia, y con los métodos de investigación y estudio vigentes, se debe hoy afirmar que no se ha demostrado la existencia de efectos perjudiciales para la salud derivados de la exposición a campos electromagnéticos y, consiguientemente, no procede considerar este motivo a los efectos de estimar el recurso».

Así las cosas, debemos centrar nuestra atención en el segundo motivo de queja por parte de los ciudadanos en relación a estas instalaciones eléctricas, cual es la relativa a las molestias que los transformadores generan en sus viviendas como consecuencia de los ruidos, vibraciones y elevadas temperaturas que producen.

A este respecto, la mayoría de las quejas tramitadas por esta Institución por este motivo suelen recibir una respuesta similar desde la Delegación Provincial de turno de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, consistente en descartar la posibilidad de tales molestias por cuanto los transformadores cuentan con la debida autorización y están sujetos a revisiones periódicas por parte de las empresas eléctricas que acreditan que los mismos cumplen los requisitos técnicos legalmente estipulados para este tipo de instalaciones.

Estas respuestas suelen venir acompañadas de copias del boletín acreditativo de la última revisión periódica que certifica que la instalación cumple las condiciones reglamentarias.

El problema surge cuando comprobamos que estas revisiones periódicas no incluyen la realización de mediciones de los ruidos, vibraciones o temperaturas que pudiera generar el transformador, efectuadas tanto en el lugar en que se ubica el mismo como en el domicilio de las personas que denuncias tales molestias. Al no haberse realizado estas comprobaciones, entendemos que no queda suficientemente acreditado que dichas molestias no existan.

En consecuencia, es práctica habitual que solicitemos de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa que ordenen la realización de una inspección destinada específicamente a comprobar si los niveles de ruido o vibraciones del transformador superan lo establecidos en las normas de control de la contaminación acústica o si las temperaturas que genera el mismo resultan excesivas.

Esta petición suele generar reacciones encontradas en las Delegaciones Provinciales, ya que algunas se muestran reacias a realizar este tipo de inspecciones por entender que resultan innecesarias al haber sido sometidos ya los transformadores a las revisiones periódicas reglamentariamente estipuladas, mientras, otras Delegaciones Provinciales se limitan a trasladar nuestra solicitud a las compañías eléctricas para que sean éstas las que verifiquen las comprobaciones solicitadas.

Como quiera que esta Institución suele insistir en la necesidad de que se verifique la inspección y en que la misma se realice por los técnicos dependientes de la Consejería y no por el personal de las empresas eléctricas propietarias de las instalaciones denunciadas, al final, y no sin reticencias, dicha solicitud es aceptada por la Administración y la inspección se lleva finalmente a efecto por parte de técnicos de la Consejería.

Sin embargo, estas inspecciones rara vez permiten llegar a conclusiones definitivas en cuanto a la veracidad o no de las molestias denunciadas por los promotores de las quejas. Y ello ocurre, por cuanto las inspecciones realizadas por los técnicos de la Administración suelen ser idénticas a las efectuadas por los técnicos de las compañías eléctrica, esto es, se limitan a verificar los requisitos técnicos del transformador, sin realizar comprobaciones en los domicilios de las personas denunciantes para confirmar o descartar la existencia de ruidos, vibraciones o temperaturas excesivas.

El problema que subyace en este tema no es otro que la compartimentación administrativa de las competencias en materia de control y verificación de estas instalaciones. Así, mientras la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa tiene encomendado el control de los requisitos técnicos de las instalaciones eléctricas propiamente dichas, esto es: el transformador, es a los Ayuntamientos a quienes corresponde velar porque la dependencia o estancia donde se ubica dicho transformador cumpla las normas sobre contaminación acústica y control de las molestias derivadas de humos, olores o temperaturas elevadas.

Como consecuencia de ello, la única forma de comprobar la veracidad de las denuncias recibidas es acudir simultáneamente a la Administración Autonómica y a la Local, demandando de cada una de ellas la verificación del estado de la instalación y del espacio en que se ubica, dentro de las competencias respectivas. Algo bastante complejo y que suele dilatar en exceso la resolución de los expedientes de queja.

Por otro lado, se suscita el problema de cómo actuar cuando, a raíz de las inspecciones realizadas, se comprueba que el transformador cumple con todas las prescripciones técnicas de este tipo de instalaciones y, sin embargo, produce ruidos o vibraciones en las viviendas colindantes que superan los establecidos como permitidos por la legislación de protección contra la contaminación acústica, o genera temperaturas excesivamente elevadas.

Esta situación, que puede parecer contradictoria, no es nada infrecuente cuando se trata de transformadores ubicados en edificios con cierta antigüedad que carecen de aislamientos adecuados o cuando las molestias son consecuencia del incremento de la potencia instalada en el transformador como consecuencia de la construcción de nuevas edificaciones a las que se pretende suministrar desde el mismo aparato, sin tomar en consideración que la ubicación del mismo no resulta la más adecuada para tal función.

En estos supuestos habría que plantearse la necesidad de, o bien revisar la instalación para que la misma disminuya su nivel de ruidos, vibraciones y temperatura hasta los límites legalmente permisibles, o bien acondicionar el local en que la instalación se encuentra ubicada, de tal forma que se eliminen las molestias para los vecinos colindantes.

A nuestro entender la solución definitiva a los problemas planteados por los transformadores ubicados en edificios de viviendas exigiría de dos medidas complementarias entre sí.

A.- En primer lugar y para evitar nuevas afecciones, procedería una modificación de la normativa vigente que regula las condiciones de estas instalaciones eléctricas de forma que se estipule la obligatoriedad de ubicar estos aparatos en dependencias específicas destinadas exclusivamente a tal fin, a ser posible, de forma soterrada.

B.- En segundo lugar, sería preciso que se aprobase un plan de intervención para la progresiva retirada de los transformadores ya instalados en edificios de viviendas, parcialmente financiado por las Administraciones Públicas, al tratarse de un gasto que no debe recaer en su totalidad sobre las empresas suministradoras.

Dado que no es previsible que el cambio normativo propuesto se produzca a corto plazo, y menos aún nos atrevemos a imaginar una rápida aprobación del mencionado plan de intervención para instalaciones antiguas, habría que considerar otras opciones más realistas para afrontar el problema del creciente número de denuncias ciudadanas por las molestias derivadas de los transformadores eléctricos.

En este sentido, entendemos que por parte de la Administración debería incrementarse notablemente el control sobre este tipo de instalaciones, exigiendo que las mismas cumplan, no sólo las prescripciones técnicas contenidas en su normativa específica, sino también las normas que regulan los niveles máximos de ruidos, vibraciones o temperaturas.

Se trataría de controlar, no sólo las condiciones del propio aparato transformador, sino también las de la estancia o dependencia en la que se ubica, con el objetivo de garantizar que el funcionamiento de la instalación no generará molestias a las viviendas aledañas.

Actualmente, como señalábamos anteriormente, la competencia para ejercitar este control administrativo se encuentra repartida entre la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa -en lo relativo al aparato de transformación- y los Ayuntamientos -en lo relativo a las condiciones de la estancia o dependencia en que se ubica dicho aparato-. Esta dualidad competencial origina importantes disfunciones en el control efectivo de estas instalaciones, ya que las denuncias de los ciudadanos por las molestias sufridas suelen recalar en la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, siendo así que dicha Administración va a limitarse a comprobar que el transformador tiene en regla su autorización de instalación inicial y pasadas sus revisiones periódicas.

No se controlan por esta Administración las condiciones de aislamiento y seguridad de la dependencia en que se ubica el aparato, ni tampoco se verifica el nivel de ruidos, vibraciones o temperaturas en el domicilio del ciudadano denunciante. Y lo que es peor, tampoco se trasladan las denuncias al Ayuntamiento correspondiente para que efectúe las comprobaciones necesarias.

Por otro lado, el control por los Ayuntamientos de las condiciones acústicas y de aislamiento de las dependencias en que se ubica un centro de transformación suele verificarse únicamente en el momento de conceder la oportuna licencia para la instalación del aparato de transformación, pero no suelen realizarse nuevas



comprobaciones cuando por la Compañía suministradora se decide incrementar la potencia instalada en el transformador, o alterar sus características.

Si tomamos en consideración que muchos de estos aparatos llevan instalados desde hace ya muchos años, no es aventurado pensar que cuando se concedió licencia municipal para su instalación, los controles que se realizaron por el Municipio sobre las condiciones de aislamiento y seguridad de las dependencias en que los mismos iban a ubicarse fueron únicamente las que en aquel entonces exigía la legislación vigente, lo cual, teniendo en cuenta los importantísimos cambios habidos en estos últimos años en la legislación de control de actividades, nos lleva a concluir que muchas de estas instalaciones difícilmente pasarían ahora un control municipal.

Pensemos simplemente en la normativa de protección contra la contaminación acústica que hace unos cuantos años ni siquiera existía. ¿Cuántos transformadores superarían actualmente una medición acústica?.

A nuestro entender la solución más razonable para dar una respuesta coherente y eficaz a las denuncias de los ciudadanos, hasta tanto se produzcan los cambios normativos antes solicitados, sería que por parte de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa se asumiese la necesidad de ampliar el ámbito de su labor de vigilancia y control de las instalaciones eléctricas, extendiendo la misma, no sólo a las condiciones técnicas del aparato, sino también a las condiciones de la estancia o dependencia en que el mismo se ubica.

De este modo se evitaría la duplicidad de actuaciones con la Administración Local y se facilitaría un control unificado de las instalaciones eléctricas.

Para ello, debería modificarse la normativa que regula el contenido y alcance de las inspecciones técnicas de los aparatos e instalaciones eléctricas, incluyendo la realización de mediciones acústicas y control de vibraciones y temperaturas. Al incluirse estos nuevos controles en las revisiones periódicas de los transformadores, se propiciaría la detección de todos aquellos aparatos que estuviesen instalados en dependencias que no reuniesen los requisitos exigidos, y se facilitaría la adecuación de las mismas, evitando que los ciudadanos tuviesen que denunciar las molestias sufridas.

Evidentemente cuando se detectasen que algún aparato transformador incumple la normativa y ocasiona molestias a los vecinos, o supone un riesgo para la seguridad de los mismos o del edificio en que se ubica, debería concederse un plazo razonable a la empresa suministradora para solventar tales deficiencias, ya sea interviniendo en el propio aparato o en la dependencia que lo aloja. Todo ello, sin perjuicio de las sanciones que pudieran imponerse en función del tipo de deficiencias detectadas.

Cuando no se considerase viable técnica o económicamente el arreglo de las deficiencias encontradas, debería procederse al traslado del aparato transformador a una ubicación más adecuada o a su sustitución por un nuevo aparato que cumpla los parámetros legales.

Actuando de la forma que proponemos, y teniendo en cuenta que los aparatos de transformación eléctrica están sujetos por Ley a revisiones periódicas, no es imprudente pensar que en un plazo razonable de tiempo todas las instalaciones eléctrica de este tipo

deberían estar adaptadas a las exigencias legales, dejando de constituir una fuente de molestias y riesgos para sus vecinos.

Como ejemplo de las quejas tramitadas sobre esta cuestión durante 2008, vamos a analizar lo sucedido en la **queja 07/349**.

El expediente se inicia tras recibirse escrito de queja denunciando los problemas derivados de un Centro de Transformación ubicado en el interior del edificio en que residía la parte promotora de la queja, ubicado en la ciudad de Huelva. Dichos problemas se concretaban en lo siguiente:

- Malos olores.
- Calor excesivo.
- Humos.
- Ruidos y vibraciones excesivas.
- Entrada de la línea de alta tensión a una altura peligrosa y no reglamentaria.
- No cuenta con salida de aires al exterior, realizándose la misma a través del garaje contiguo.
- Diversos incidentes por sobrecargas e incendios que habían puesto en riesgo la seguridad del edificio y sus ocupantes.

Tras una prolongada tramitación en la que fue necesario requerir diversos informes a la Delegación Provincial de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, finalmente dispusimos de información suficiente para valorar la actuación administrativa en el presente supuesto y no pudimos por menos que considerar la misma como claramente deficiente y poco acorde con el principio de buena administración que preconiza el art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

En efecto, en uno de los informes emitidos por la Delegación Provincial en Huelva de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa se dejaba constancia de que ya en el año 2003, tras denuncia de los vecinos del edificio, se había efectuado una inspección del citado C.T. a resultas de la cual se detectaron diversas deficiencias que dieron lugar a que se requiriera a la Compañía Sevillana-Endesa el 21 de Marzo de 2003 para que las subsanara en el plazo de dos meses.

A este respecto, resultaba sorprendente que la constatación de las deficiencias denunciadas no diera lugar a la apertura del oportuno expediente sancionador a la Compañía responsable del mantenimiento de la instalación, sino únicamente a un requerimiento de subsanación

Por otro lado, quedaba constancia en el expediente que en Febrero de 2004 los vecinos denunciaron ante la Delegación Provincial que no se habían realizado las actuaciones requeridas para subsanar las deficiencias por parte de la Compañía, instando nueva intervención de la Administración.

Ante esta denuncia, la Delegación Provincial formuló requerimiento a la Compañía el 2 de Marzo de 2004. Dicho requerimiento fue contestado por la Compañía el 2 de Junio de 2004:

*“diciendo que no ha podido realizar la mejora de la ventilación ya que al tenerlo que realizar a través del garaje, había que contar con el permiso oportuno de la Comunidad, el cual les fue denegado; y diciendo también que el 30.05.04 se han realizado las otras mejoras”.*

Con esta respuesta de la Compañía eléctrica, la Delegación Provincial dio por concluido el expediente.

A este respecto, cuesta entender cómo es posible que habiendo formulado requerimiento de subsanación de deficiencias a la Compañía el 21 de Marzo de 2003 - concediéndole un plazo no superior a dos meses para ejecutar el mismo-, no se realizara actuación alguna de comprobación del cumplimiento de dicho requerimiento por parte de la Delegación Provincial nada menos que hasta el 10 de Febrero de 2004 -11 meses después- y ello sólo tras haber recibido denuncia de los vecinos señalando que dicha subsanación de deficiencias no se había llevado a cabo.

Aún más sorprendente resulta que ante esta denuncia de incumplimiento del requerimiento, no se efectuase comprobación alguna de la misma por parte de la Delegación Provincial, por si procediera la apertura de expediente sancionador contra la Compañía por incumplimiento del requerimiento formulado, limitándose a requerir información al respecto a la propia Compañía, presunta incumplidora, la cual tardaría tres meses en cumplimentar el requerimiento de información, sin que tampoco este retraso motivase actuación alguna de la Delegación Provincial.

Pero lo más sorprendente de todo es la decisión final de archivo de actuaciones por parte de la Delegación Provincial a resultas de la información aportada por la Compañía. Y decimos que es sorprendente por cuanto de dicha información sólo cabía deducir lo siguiente:

- En primer lugar, que la Compañía no ha atendido el requerimiento de subsanación de deficiencias que se le formulara 16 meses antes, ni ha considerado necesario dar cuenta de ello a la Administración requirente.
- En segundo lugar, que la Compañía no ha subsanado la principal deficiencia denunciada -inexistencia de una salida de aires al exterior- por la negativa de los vecinos a autorizar dicha obra, sin que tal situación haya sido comunicada a la Administración, ni se haya planteado alternativa alguna a la misma.
- En tercer lugar, que por la Compañía se han realizado “*las otras mejoras*” el 30 de Mayo de 2004, sin que la misma especifique en su informe que “*otras mejoras*” ha realizado, ni ofrezca explicaciones de por qué esas mejoras no se efectuaron anteriormente, dado que no parecía afectarles el problema de la oposición de los vecinos.

Ciertamente causa perplejidad que ante la recepción de tal informe, la decisión de la Delegación Provincial fuera únicamente el archivo de las actuaciones, sin tan

siquiera considerar la posibilidad de realizar una inspección para comprobar cuales eran las “*otras mejoras*” realizadas y si las mismas daban o no cumplimiento al requerimiento de subsanación de deficiencias formulado en su momento.

Y a esta perplejidad se le unía la inquietud al comprobar que la no subsanación del problema de la salida de aires al exterior no parecía haber motivado actuación alguna de la Administración supervisora, ya fuera para buscar una solución alternativa o para constatar que no se derivaban riesgos de tal situación.

Pues bien, trasladado este informe a la persona promotora del expediente de queja por la misma se nos contestó indicando lo siguiente:

- Que la negativa de la comunidad a la apertura de una salida de aires y humos al exterior obedecía al hecho de que se pretendía por la Compañía que dicha salida tuviera lugar ocupando una parte contigua al edificio de viviendas, también propiedad de la Comunidad de Propietarios, en la que se ubicaba el garaje, *“previando una salida de aire y humos al exterior, pero con orientación a una de las viviendas del Primero (...) que debería soportar un calor mayor en su vivienda y tolerar la intromisión de humos y vibraciones”*.

- Que únicamente se había limpiado el habitáculo, pero se *“han perpetuado las deficiencias detectadas por los servicios de inspección de la propia Junta de Andalucía, algunos como el calor y el ruido se han intensificado y además en enero de 2007, se ha producido un incidente de humos y calor peligroso para la vida de las personas que allí viven”*.

Trasladado el escrito de alegaciones de la persona promotora de la queja a la Delegación Provincial interesando un nuevo informe en el que se diera respuesta a todas las cuestiones planteadas, se recibió el mismo con fecha 6 de Marzo de 2008 indicándose lo siguiente:

- Primero: Que en el escrito de alegaciones de la interesada en queja *“no se concreta denuncia sobre incumplimientos del Centro de Transformación en cuestión al Reglamento sobre centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación, aprobado por Real Decreto 3275/1982, de 12 de noviembre”*.

- Segundo: que el C.T. cuenta con autorización de la Administración competente, otorgándose puesta en servicio con fecha 6 de Julio de 1982.

- Tercero. Que con fecha 29 de Septiembre de 2006 se expidió boletín de reconocimiento de la instalación *“en el que no se pone de manifiesto la existencia de anomalías o incidencias”*. La próxima revisión deberá hacerse con anterioridad al 29 de Septiembre de 2009.

- Que *“toda vez que se siguen manteniendo dudas por parte de la interesada sobre el estado de la instalación. Le informo que no existen indicios suficientes que justifiquen actuaciones extraordinarias por parte de esta Delegación Provincial. No obstante, a título particular, la*

*reclamante puede solicitar la intervención de un Organismo de Control Reglamentario”.*

- *Cuarto: Ante el deseo de trasladar a otra ubicación el C.T. se recuerda que “ello sólo puede hacerse mediante acuerdo entre dicha Comunidad y su titular (...) S.L.”*

Tras analizar este nuevo informe, nos vimos obligados a formular a la Delegación Provincial en Huelva de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa una serie de consideraciones en las que expresábamos nuestra total disconformidad con el contenido del mismo.

Así, respecto a lo expuesto en el apartado “*Primero*”, señalamos que no se comprendía bien el sentido del mismo, ya que el escrito de alegaciones de la interesada claramente concretaba un conjunto de deficiencias en el C.T. que, además de contravenir lo dispuesto en el contenido del Real Decreto citado, resultaban ser las mismas que dieron lugar –tras inspección de los técnicos de la Delegación Provincial- al requerimiento de subsanación de deficiencias dirigido a la Compañía.

Pretender que los ciudadanos denunciante deban concretar los preceptos reglamentarios a que afecta una denuncia y especificar los requisitos técnicos que incumple la instalación denunciada, para que dicha denuncia pueda prosperar y sea objeto de algún tipo de actuación inspectora por parte de la Administración supervisora, nos parece, un inapropiado ejercicio de las competencias administrativas de tutela y supervisión y una pretensión cuyo único resultado puede ser el desincentivar el ejercicio por los ciudadanos de sus derechos como administrados y como consumidores.

Por lo que se refiere a lo expuesto en el apartado Segundo, no entendíamos la insistencia en esta cuestión, puesto que nadie había cuestionado en momento alguno que dicho Centro de Transformación no gozase cuando se instaló de las oportunas autorizaciones y licencias o que las mismas no se ajustasen a las normativas vigentes en tal momento. Lo que se cuestionaba en el expediente era si dicho C.T., con el transcurso del tiempo y habida cuenta los incidentes habidos, presentaba en ese momento deficiencias que fueran incompatibles con la normativa vigente.

En relación a lo expuesto en el apartado Tercero, cabía señalar que el boletín de reconocimiento de la instalación de 29 de Septiembre de 2006, si bien señalaba que “*la instalación se encuentra en condiciones reglamentarias*” no acreditaba que se hubieran comprobado las denuncias de los interesados en cuanto a las elevadas temperaturas, ruidos y vibraciones que padecían en sus domicilios como consecuencia del funcionamiento de dicho C.T. Tampoco aportaba información alguna sobre la solución dada al problema de la salida de aires y humos al exterior. Por otro lado, dicha revisión se produjo con anterioridad al incidente ocurrido en Enero de 2008 y denunciado por la interesada en su escrito de alegaciones.

Por último señalar, respecto a lo afirmado en el apartado Cuarto, que el cambio de ubicación del transformador puede ser consecuencia de un acuerdo entre la Comunidad de Propietarios y la Compañía titular del mismo, o puede ser también consecuencia de una actuación inspectora de la Administración, si, a resultas de la misma, se comprobase que su estado general, situación o características implican riesgo

grave para personas o bienes o producen perturbaciones inaceptables en el normal funcionamiento de otras instalaciones.

Por todo lo cual, y tomando en consideración los antecedentes ya relatados, hubimos de concluir indicando a la Administración competente que, a nuestro juicio, si existían razones que justificaban una actuación extraordinaria de inspección por parte de la Delegación Provincial.

En consecuencia, formulamos a la Administración la siguiente **Recomendación**:

*“Que por técnicos de esa Delegación Provincial se proceda a realizar visita de inspección al Centro de Transformación ubicado en (...) de Huelva, a fin de comprobar el estado de la instalación y verificar las denuncias realizadas por los vecinos del inmueble en que se ubica.*

*En particular, deberán comprobarse las denuncias relativas a molestias derivadas de exceso de temperatura, ruidos o vibraciones procedentes de la instalación. Así como acreditar si la instalación cuenta con salidas de aire y humos al exterior.”*

Dicha Recomendación fue aceptada por la Administración, dándose instrucciones por la misma a sus servicios técnicos para realizar una nueva inspección del centro de transformación, lo que posibilitó dar por concluido el expediente de queja.

También nos gustaría reseñar en relación con esta cuestión las dificultades que encontramos a la hora de tramitar las denuncias recibidas sobre centros de transformación cuando las mismas se refieren especialmente a los ruidos generados por dichas instalaciones, ya que la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa no realiza inspecciones acústicas, y los Ayuntamientos, que son los competentes en la materia, suelen ser bastante reacios a efectuar dichas mediciones en relación a instalaciones eléctricas de este tipo

A modo de ejemplo, citar la **queja 08/73**, afectante al municipio sevillano de Mairena del Alcor, y en la que se planteaba fundamentalmente un problema de ruidos en relación a un Centro de Transformación ubicado en una urbanización. Tras una ardua tramitación, finalmente hemos conseguido que el Ayuntamiento acepte realizar una medición acústica para verificar si tiene fundamento la denuncia del promotor de la queja en cuanto al elevado nivel de ruidos que debe soportar.

El problema surge por cuanto el Ayuntamiento insiste en que la única forma de medir con precisión la incidencia acústica del transformador es diferenciando entre el ruido de fondo y el provocado por el aparato eléctrico, para lo cual es preciso desconectar dicho centro de transformación mientras se realiza la medición. Evidentemente, durante el tiempo que dure dicho apagado quedarán sin suministro eléctrico un buen número de viviendas que dependen de dicho transformador, con el consiguiente perjuicio para los afectados.

2. 1. 1. 2. Los problemas derivados de las instalaciones eléctricas de Alta Tensión.

Si los centros de transformación son una fuente permanente de quejas y denuncias, otra de las cuestiones que más reclamaciones concita en relación al

suministro de energía eléctrica es la relativa a las instalaciones eléctricas de Alta Tensión,

Las quejas recibidas por este motivo, suelen diferenciarse en dos grupos: por un lado, las que denuncian la posible peligrosidad de estas instalaciones y, por otro lado, las que se lamentan de las restricciones para el normal disfrute del dominio privado que se derivan de las servidumbres que conllevan este tipo de instalaciones eléctricas.

Como ejemplo del primero de los supuestos referidos, podemos citar la **queja 08/2725**, planteada por una Asociación de Madres y Padres de Alumnos de un Colegio Público de reciente construcción que contemplaban con preocupación como por encima del terreno donde se iba a ubicar el centro escolar discurría una línea eléctrica de Alta Tensión.

Solicitados los oportunos informes tanto del Ayuntamiento de la localidad como de la Delegación Provincial de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, pudimos comprobar que el tendido eléctrico y los postes que los sustentaban, además de cumplir los requisitos técnicos legalmente estipulados, estaba situados respetando las distancias reglamentarias respecto de las construcciones escolares.

En consecuencia, no pudimos por menos que dar por concluidas nuestras actuaciones explicando a los promotores de la queja que, si bien podíamos comprender que existiera una sentimiento de temor por las posibles consecuencias que para la salud de los menores escolarizados en el centro pudieran tener las emisiones radioeléctricas de las líneas de alta tensión que lo sobrevuelan, lo cierto es que todas las informaciones que obran en poder de esta Institución, emanadas de organismos científicos que nos merecen credibilidad por su dependencia de instituciones públicas, organismos internacionales y prestigiosas Universidades, coinciden en afirmar que actualmente no existen datos que permitan corroborar dichos temores, no pudiendo deducirse de los estudios realizados hasta la fecha que exista una relación entre la exposición a estas radiaciones y enfermedades de tipo cancerígeno, siempre que se respeten las distancias legalmente estipuladas y los niveles de emisión establecidos por la normativa vigente.

Dado que el respeto a estos parámetros legales se había verificado por las instancias administrativas correspondientes según los informes recibidos, no nos quedaba sino archivar el expediente de queja.

Otro supuesto parecido, y que además engarza con el otro grupo de quejas relativo a las servidumbres eléctricas, es el contenido en la **queja 07/3925**, afectante a una pedanía del municipio de Las Gabias (Granada), cuya promotora denunciaba la peligrosidad de dos postes de suministro eléctrico de Alta Tensión ubicados junto a su vivienda.

Según exponía la interesada, los anteriores propietarios le indicaron cuando le vendieron la vivienda que los postes se retirarían en un plazo máximo de un año y medio porque así se había acordado tras la realización de las gestiones oportunas con la Compañía Eléctrica y con el Ayuntamiento. Sin embargo, transcurridos dos años, los postes seguían allí, habiéndole comunicado el Ayuntamiento que no podía hacer nada porque la instalación eléctrica estaba allí antes de que se construyese la vivienda.

Por su parte la Compañía Eléctrica le había comunicado que sería más peligroso el soterramiento del suministro que el mantenimiento de los postes, que consideraba plenamente seguros.

Las interesada denunciaba que ella y su familia continuamente sufrían pequeñas descargas eléctricas cuando tocaban el agua y que padecían dolores de cabeza y otros problemas que achacaba a la presencia de los citados postes.

Ciertamente las fotografías que la interesada adjuntaba a su escrito de queja mostraban la extrema proximidad entre los postes de Alta Tensión y la vivienda de la denunciante.

Tras recabar los oportunos informes de las Administraciones implicadas: Ayuntamiento y Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, y conseguir la colaboración de la Compañía suministradora, pudimos comprobar que, efectivamente, las líneas eléctricas que denunciaba la interesada ya existían con anterioridad a la construcción de la vivienda, que dicha vivienda contaba con la pertinente licencia municipal y que las distancias existentes entre la vivienda y los postes eléctricos se adecuaban a lo permitido por la normativa eléctrica que estaba vigente en el momento de construcción de la vivienda.

De lo anterior se deducía que no existía irregularidad alguna en la actuación de las Administraciones supervisadas, por lo que tuvimos que dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja, indicándole a la interesada, en cuanto a la posibilidad de que se modificase el trazado de dichas redes y postes eléctricos, que con arreglo a la normativa eléctrica vigente, dicha modificación debería ser solicitada y en su caso costada por la misma.

Por otro lado, dado que según afirmaba la interesada, al venderle la vivienda la parte vendedora le garantizó que dichos postes estarían retirados antes de un año por existir un acuerdo con la Compañía suministradora, siendo ese el motivo por el cual accedió a comprar la vivienda, indicamos a la misma que si pudiera probar la veracidad de tal promesa y el incumplimiento de la misma podría actuar judicialmente contra el vendedor por incumplimiento de una de las condiciones del contrato de compraventa.

Aunque en las quejas recibidas los ciudadanos se lamentan de las consecuencias que se derivan de la ubicación de todo tipo de instalaciones en sus propiedades -ya sean líneas aéreas o subterráneas- resultan particularmente significativas dentro de este grupo de quejas las que denuncian las consecuencias para el ejercicio de sus derechos demaniales de la extensión del espacio afectado por las servidumbres eléctricas derivadas de las líneas de alta tensión, a raíz de la aprobación del Real Decreto 1955/2000, de 1 de Diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

Esta norma supuso la ampliación por imperativo legal del ámbito físico de afección de la servidumbre de paso de líneas eléctricas, ya que el artículo 162.3 del Real Decreto 1955/2000 impone la prohibición de edificios, instalaciones industriales y árboles en la franja definida por la proyección sobre el terreno de los conductores extremos en las condiciones más desfavorables, incrementada con las distancias reglamentarias a ambos lados de dicha proyección –unos 25 metros de terreno



aproximadamente-. En la franja de terrenos así determinada queda absolutamente prohibida cualquier tipo de construcción o la plantación de árboles.

Como consecuencia de ello, personas que habían adquirido terrenos con una legítima expectativa de construir sobre los mismos o plantar árboles, se encontraron de repente privados de tales expectativas e imposibilitados de ejercer en plenitud sus derechos dominicales, sin que tal carga viniera compensada con la correspondiente indemnización, lo que ha originado las lógicas protestas de los afectados que consideran que han sido objeto de una auténtica confiscación de derechos.

Muchas de estas quejas se residencian en esta Institución y dan lugar a una compleja tramitación que, en no pocas ocasiones, nos permiten comprobar que algunas de las viviendas afectadas por las limitaciones impuestas por la nueva regulación eléctrica carecen de algunos de los permisos o licencias legalmente exigidos para su construcción o se ubican en terrenos no aptos para este tipo de edificaciones.

En estos supuestos, cualquier posibilidad de solución del problema creado por la extensión de la servidumbre eléctrica queda claramente condicionado a la previa regularización de la vivienda. Algo que en muchas ocasiones deviene imposible.

Tal fue el caso de la **queja 07/1164** en la que una vecina de El Puerto de Santa María nos exponía los problemas que sufrían sus padres por la falta de suministro eléctrico en su vivienda como consecuencia de la proximidad del inmueble con un cableado eléctrico de Alta Tensión.

Tras un detenido estudio del asunto pudimos comprobar que la actuación administrativa en este caso era perfectamente ajustada a derecho por cuanto, de la documentación que nos aportaba la interesada, cabía deducir claramente que la vivienda de sus padres fue construida sin disponer de las licencias municipales preceptivas para la ejecución de dicha obra, careciendo igualmente de licencia de primera ocupación, requisito indispensable para que se le pudiera conceder el suministro eléctrico según el art. 175 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.

A este respecto, la única posibilidad de obtener el suministro eléctrico sería legalizando la obra realizada y obteniendo la referida licencia de primera ocupación de la vivienda.

A tal fin, y según se desprende de la documentación recibida, los afectados habían solicitado del Ayuntamiento licencia en tal sentido, lamentándose por no haber recibido aún respuesta a la misma.

Sobre este particular hubimos de indicar a la promotora de la queja que eran muy escasas las posibilidades de que dicha licencia le fuera concedida puesto que la legislación vigente en materia eléctrica –Real Decreto 1955/2000 de 1 de Diciembre– establece unas distancias mínimas respecto de las líneas de Alta Tensión en las que se prohíbe realizar construcciones, siendo así que la vivienda de sus padres se ubicaba dentro del perímetro afectado por la prohibición de construir.

Respecto a la denuncia de la interesada sobre la existencia de otras viviendas en la zona que contaban con suministro eléctrico pese a estar igualmente construidas debajo del tendido eléctrico, informamos a la misma que la zona de servidumbre fue

aumentadas respecto de la que regía anteriormente con la aprobación de este Real Decreto, cuya entrada en vigor se produjo en 2001. Por ello no era extraño que existieran viviendas construidas antes de 2001 o que contasen con licencia anterior a esa fecha, que estuviesen situadas a distancias inferiores a las actualmente prohibidas, incluso debajo de la propia línea eléctrica, ya que la normativa anterior lo permitía.

En el caso suscitado en la queja, parecían claros los problemas que estaban padeciendo los padres de la denunciante por esta situación, ya que los mismos habían invertido todos sus ahorros en la construcción de una vivienda que ahora no podían habitar por falta de suministro eléctrico, pero no pudimos hacer nada por ayudarles, debiendo indicarles que esta situación se hubiera evitado si antes de iniciar las obras hubieran solicitado las licencias correspondientes, como, por otro lado, resultaba obligado.

## **2. 2. Industria, comercio y turismo.**

### **2. 2. 1. Industria.**

En materia de Industria, una de las actuaciones administrativas que viene siendo objeto de frecuentes quejas es la relacionada con la Inspección Técnica de Vehículos (ITV), actividad de comprobación que pretende garantizar el correcto estado de funcionamiento de los vehículos y su aptitud para circular por las vías públicas en las debidas condiciones técnicas y de respeto al medio ambiente.

En concreto durante el año 2008 fueron numerosas las quejas recibidas en relación con el nuevo sistema de gestión de cita previa para cumplimentar la inspección técnica de vehículos (ITV).

En estas quejas se planteaba, en primer lugar, la cuestión de la eliminación de la cita en ventanilla, que obligaba a acudir necesariamente bien a Internet bien a la llamada telefónica, con el consiguiente gasto para los usuarios. Además, algunas personas usuarias del servicio cuestionaban la distinta tarificación del número de teléfono utilizado para ofrecer cita en función del lugar de residencia (un número 902 o el correspondiente a la localidad donde se ubique la estación de ITV), cuestionando especialmente el anuncio de la extensión del número 902 para todo el territorio andaluz.

Ante el elevado número de quejas recibidas, esta Institución consideró conveniente iniciar una actuación de oficio para comprobar la veracidad de las denuncias recibidas, que se concretó en la **queja 08/265** y en la que se solicitó informe a la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa y que se detalla en el Capítulo XIV de esta Sección Segunda del Informe.

Otro asunto que merece ser destacado en este epígrafe es el que dio lugar a la iniciación de oficio de la **queja 08/1482**, relativa a la inspección técnica de vehículos para ciclomotores.

Tras la aprobación del Real Decreto 711/2006, de 9 de junio, que modifica, entre otros, el Real Decreto 2042/1994, de 14 de Octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos, se estableció la obligación de someter a esta inspección, con carácter bienal, a los ciclomotores de dos ruedas con más de tres años.

No obstante, dichos vehículos, provistos de un motor de cilindrada no superior a 50 cm<sup>3</sup>, si es de combustión interna, y con una velocidad máxima por construcción no superior a 45 km/h, tienen prohibida la circulación por autopistas y autovías. Además se da la circunstancia de que sus conductores son mayoritariamente menores de edad, ya que a partir de los 14 años se puede obtener la licencia de conducción de estos ciclomotores (15 años, a partir del 1 de Septiembre de 2008, cuando entraba en vigor la modificación al Reglamento General de Conductores aprobada por Real Decreto 64/2008, de 25 de Enero).

Por ello, a esta Institución le preocupaba la respuesta que pudiera ofrecer la red de estaciones de ITV de Andalucía a esta situación, teniendo en cuenta que la mayoría de las estaciones de ITV suelen encontrarse a las afueras de las poblaciones, por lo que, en muchos casos, el acceso a tales estaciones ha de hacerse necesariamente por autovía.

En consecuencia, se ordenó la apertura de queja de oficio, solicitando de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, adscrita a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, información relativa a las siguientes circunstancias:

*“- grado de cumplimiento de la inspección técnica por ciclomotores, cuántos de ellos serían titularidad de menores de edad y en qué estaciones se han llevado a cabo.*

*- grado de difusión y metodología empleada al efecto respecto de las estaciones de ITV móviles.*

*- grado de utilización de las estaciones de ITV móviles y calendario de desplazamientos realizado y previsto.”*

El informe recibido en respuesta a dicha solicitud ponía de manifiesto el esfuerzo realizado por la citada Consejería y las empresas prestatarias del servicio para la implantación de la ITV de ciclomotores, a través de actuaciones de tipo normativo, en infraestructuras y divulgativas.

Respecto a las infraestructuras, manifestaba la Dirección General de Industria que se habían autorizado un total de 11 unidades móviles, bajo los mismos requisitos de equipamiento, funcionamiento y control que las estaciones fijas.

En cuanto a las actuaciones informativas y divulgativas, la Dirección General señalaba que se consideraba fundamental desarrollar un plan de actuaciones para informar de la nueva inspección obligatoria y a concienciar sobre su importancia para la seguridad vial y la protección del medio ambiente. Entre las actuaciones realizadas o en ejecución destacaba el envío de cartas a los propietarios de ciclomotores, la creación de una sección específica para la ITV de ciclomotores en la web de la Consejería ([www.itvandalucia.com](http://www.itvandalucia.com)), contactos con los responsables de la Guardia Civil de Tráfico en Andalucía, la elaboración de un vídeo divulgativo y dípticos informativos a fin de instar la colaboración de los Ayuntamientos y el envío de carteles anunciadores de la visita de las unidades móviles a los Ayuntamientos de las localidades a las que se van a desplazar.

Respecto a los datos requeridos desde el Defensor del Pueblo Andaluz se informaba con respecto a los meses de octubre de 2007 de Abril de 2008, que el grado de asistencia a las inspecciones había sido de un 12,7%, resultando desfavorables en un

36,8% de casos. La cifra incluía tanto estaciones fijas (14,1%) como unidades móviles (11,7%). Se desconocía el dato del número de ellos cuyo titular es una persona menor de edad por no quedar recogido en la base de datos proporcionada por la Dirección General de Tráfico.

El grado de utilización de las unidades móviles había sido cercano al 100% en el caso de las de VEIASA y algo menor en las de empresas concesionarias, llegándose a visitar cada dos meses unas 220 localidades andaluzas. El calendario de desplazamientos se actualizaba todas las semanas en la página web de la Consejería, facilitando información de la planificación de salidas para un período de dos semanas.

A la vista de la información facilitada por la Dirección General de Industria, Energía y Minas se consideró oportuno formular la siguiente **Sugerencia**:

*“Que por parte de la Dirección General de Industria, Energía y Minas se diseñe y ejecute un plan de intervención con objeto de dar la máxima difusión a la campaña de implantación de la inspección técnica obligatoria para ciclomotores, garantizando el cumplimiento de dicha obligación y mejorando los niveles de calidad en la prestación del servicio, especialmente los referidos a su receptividad.”*

Una vez recibida y examinada la respuesta de la Dirección General a la Sugerencia formulada por esta Institución, entendimos razonable la petición que nos trasladaba, de abrir un compás de espera para comprobar cómo evolucionaba el número de inspecciones de ciclomotores antes de adoptar nuevas medidas de información y difusión, como las propuestas por esta Institución, por lo que decidimos proceder al archivo provisional de nuestras actuaciones en el expediente de queja.

## **2. 3. Ordenación económica.**

### **2. 3. 1. Entidades financieras y aseguradoras.**

Un asunto que viene preocupando a esta Institución por las repercusiones sociales y económicas que conlleva, y del que ya dimos cumplida cuenta en el pasado Informe Anual, es el de las operaciones de reunificación de deudas a través de empresas intermediarias entre el consumidor y las entidades financieras.

En efecto, como consecuencia de la situación de crisis por la que atraviesan muchas economías domésticas, que encuentran grandes dificultades para llegar a fin de mes ante el incremento de la cantidad mensual que deben abonar a los bancos y financieras para hacer frente al pago de su vivienda habitual y otros gastos incluso de primera necesidad, gran número de familias se han visto obligadas a acudir a la fórmula de “reunificación de deudas” como solución a sus dificultades de liquidez.

La mayoría de estas empresas no son entidades bancarias, y de ahí que no estén sujetas a la supervisión del Banco de España, ofreciendo a la clientela los servicios de intermediación entre las entidades bancarias donde tienen los préstamos a cancelar y las entidades a las que se solicita la nueva financiación.

El problema que se puso de manifiesto es que determinadas empresas dedicadas a estas operaciones venían utilizando prácticas irregulares y contrarias a los intereses de los consumidores, incluyendo cláusulas abusivas en las operaciones que se contratan,

como la renuncia al propio fuero o la penalización por rescisión del contrato; así como una publicidad engañosa sobre la actividad que prestan, sobre el coste de las operaciones que realizan y sobre las cantidades de cuotas a satisfacer, alimentando una idea de facilidad que no se corresponde con la realidad.

La proliferación de estas prácticas fraudulentas nos obligó a hacer en el anterior Informe Anual una llamada de atención acerca la falta de controles adecuados sobre estas empresas y a reclamar, al igual que había hecho el Defensor del Pueblo Estatal, que las mismas fueran objeto de una pronta regulación que las sometiese a una fiscalización similar a la de las entidades financieras.

No obstante, comprobando que la situación no experimentaba cambios notorios pese a nuestro llamamiento, y estimando que las autoridades competentes en materia de consumo debían ser las responsables de vigilar, controlar e inspeccionar el funcionamiento de estas empresas, se ordenó la apertura de queja de oficio **–queja 08/1833-** a fin de comprobar la veracidad de los hechos denunciados y, en última instancia, conocer la realidad del problema y proponer soluciones al mismo.

Recibido el informe solicitado de la Dirección General de Consumo, dependiente de la Consejería de Gobernación, se nos pusieron de manifiesto las actuaciones seguidas por dicha Administración en materia de reunificación de crédito.

Así, se nos indicaba que desde el 1 de Enero de 2007 el citado organismo había recibido una única denuncia por un servicio de reunificación de crédito, que fue archivada al no detectarse infracción en materia de consumo.

Posteriormente se habían recibido 10 denuncias contra empresas de intermediación de créditos, de las cuales 4 se habían archivado, 4 estaban en fase de estudio y 2 estaban siendo objeto de procedimiento sancionador.

Asimismo, informaba la Dirección General de Consumo acerca de la Campaña de Inspección desarrollada durante el año 2007 sobre Entidades de Crédito, incluyendo empresas financieras de intermediación y prestamistas.

Por lo que hace al objeto concreto de nuestra investigación, las empresas financieras, según indicaba el informe se habían levantado 79 actas, correspondiendo al 30% del total de la campaña, siendo 36 el número de actas con infracciones (29 en el caso de intermediarios de crédito, 3 en empresas prestamistas y 4 en otros servicios financieros).

Respecto a los productos financieros objeto de inspección se incluían préstamos personales, préstamos hipotecarios, intermediación de crédito, cuentas corrientes, créditos rápidos, reunificación de créditos y otros servicios bancarios. En concreto, del informe se deducía que sólo se habían realizado 2 inspecciones a operaciones de reunificación de crédito, presentando ambas irregularidades.

Finalmente señalaba la Dirección General de Consumo que durante el año 2008 se estaba desarrollando una campaña con objetivos similares pero con mayor énfasis en las empresas financieras, si bien no aporta más datos al respecto.

Analizado el informe recibido, consideramos necesario trasladar a la Dirección General de Consumo diversas consideraciones en relación con el contenido del mismo.

Así, en primer lugar y en relación con la normativa reguladora de la actividad de reunificación de deudas, le hicimos ver que desde distintas instancias se viene haciendo una llamada de atención sobre la proliferación de la actividad desarrollada por entidades no financieras que ofertan créditos y su importancia creciente en la economía del país, sin que exista una normativa específica que regule dicha actividad, ya que ésta viene referida tradicionalmente a las entidades de crédito convencionales.

La normativa aplicable resulta fragmentaria e incompleta y únicamente se refiere a aspectos genéricos de la protección de consumidores y usuarios.

A este respecto, el Consejo de Ministros acababa de aprobar un proyecto para regular el citado mercado. En el mismo se incluían unas disposiciones generales y otras particulares que afectaban a los dos subtipos de actividades que regula: la de intermediación profesional para la celebración de contratos de préstamo o crédito y la de contratación de créditos con garantía hipotecaria.

Del citado proyecto es de destacar que esta actividad sigue quedando excluida del control del Banco de España y demás autoridades monetarias y financieras, para dejarla bajo el ámbito exclusivo de consumo. Asimismo, deriva esta competencia territorial a las diferentes Comunidades Autónomas, por lo que cada una de ellas podrán establecer normativas específicas diferentes.

A este respecto, el Defensor del Pueblo, en su informe correspondiente a la anualidad 2007, se había manifestado disconforme con el contenido del anteproyecto de ley, considerando que la naturaleza jurídica y operatividad en el mercado de las operaciones de reunificación de deudas les hacían asimilables a los productos y servicios financieros.

Por otro lado, recordamos a la Dirección General de Consumo que la Constitución española, en su artículo 51, encomienda a los poderes públicos garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, debiendo proteger, mediante procedimientos eficaces, entre otros, los legítimos intereses económicos de los mismos. La misma garantía se contiene en el artículo 27 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, remitiendo a la ley los términos en que haya de hacerse efectiva.

En este sentido, la Ley 13/2003, de 17 de Diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, destaca en su Exposición de Motivos que, dentro de la actuación administrativa de protección de los consumidores, un aspecto capital es el del control e inspección:

«Esta actividad administrativa es imprescindible, no ya fundamentalmente para sancionar las infracciones a la normativa protectora de los consumidores y reaccionar ante las situaciones de riesgo con medidas no sancionadoras, sino, antes que todo eso, para evitar que se produzcan las infracciones y los riesgos. Por eso, el capítulo dedicado al control e inspección destaca que la actividad de inspección no ha de identificarse con la actividad previa y preordenada exclusivamente al procedimiento sancionador, sino que tiene otras funciones.»

El artículo 42 de la misma Ley remite a las Administraciones Públicas con incidencia en consumo el desarrollo de las inspecciones necesarias para vigilar y garantizar que quienes producen, distribuyen o comercializan bienes o servicios, o

quienes colaboran con aquellos, cumplan los deberes, prohibiciones y limitaciones establecidos por la ordenación de los distintos sectores de actividad cuya inobservancia pueda lesionar los intereses generales protegidos por esta Ley.

Por su parte, el artículo 42.3 establece que la Inspección de Consumo de la Junta de Andalucía desarrollará su actividad, preferentemente, en la fase de comercialización, para comprobar que se cumplen los deberes, prohibiciones y limitaciones establecidos directamente para la protección de los consumidores.

Asimismo, el artículo 55 prevé que los órganos competentes en materia de consumo realizarán estudios, y la posibilidad de publicitar sus resultados, en orden de la eficaz protección de los intereses de los consumidores.

La Ley presta especial atención a las potestades no sancionadoras de la Administración para evitar situaciones de riesgo para los derechos de los consumidores, incluyendo las que deriven de servicios y para algunas que afecten gravemente a los intereses económicos de los consumidores. Así, establece el artículo 61 que ante situaciones de lesión real de los intereses económicos y sociales de los consumidores o de su derecho a la información, los órganos de defensa del consumidor podrán imponer condiciones previas, suspender o prohibir las actividades, ofertas, promociones, ventas o suministros de bienes o servicios cuando haya fraudes o falta sustancial de las informaciones obligatorias o incumplimiento de la normativa aplicable.

Por todo lo anterior, vista la normativa de aplicación en materia de consumo, a la que finalmente quedará adscrita la actividad desarrollada por las entidades no financieras que ofertan créditos mediante la fórmula de reunificación de deudas y tomando en consideración la especial incidencia que esta actividad estaba teniendo en las economías domésticas particularmente y en el mercado económico general, no pudimos por menos que señalar a la Dirección General de Consumo que nos parecía muy escasa la actividad inspectora desarrollada –sólo 2 inspecciones-, por lo que debíamos concluir que se hacía necesario un plan de inspecciones adecuado para poner freno a los abusos que se venían denunciando y para prevenir la proliferación de estos casos.

En consecuencia, de acuerdo con lo establecido en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, consideramos oportuno formular las siguientes **Recomendaciones**:

*«**Recordatorio:** De los deberes legales contenidos en los Artículos 42, 55 y 61 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía*

***Recomendación:** Que por parte de la Dirección General de Consumo se ordenen las instrucciones precisas a fin de planificar de forma sistemática las inspecciones que se consideren oportunas sobre las entidades de intermediación de créditos y los productos de reunificación de deudas que ofrecen a fin de garantizar la protección de los consumidores y evitar situaciones de riesgo para sus derechos.*

***Recomendación:** Que por su parte igualmente se efectúen los estudios necesarios acerca de este tipo de productos y de las empresas prestadoras de los mismos y se ordene la adecuada publicidad de sus*

*resultados, a fin de que los consumidores dispongan de información fiable acerca de las obligaciones de transparencia e información que han de cumplir estas entidades y de los requisitos exigibles a los contratos que instrumenten las operaciones de reunificación de deudas.»*

A la fecha de redacción del presente Informe aún no hemos obtenido respuesta de la Dirección General de Consumo a esta Resolución pese a que la misma le fuera trasladada con fecha 30 de Julio de 2008.

## **2. 4. Expropiación Forzosa, Bienes, Contratación y Responsabilidad de las Administraciones Públicas.**

### **2. 4. 1. Expropiación Forzosa.**

En materia de expropiación forzosa las quejas que se reciben en esta Institución suelen estar referidas a disconformidades respecto de la declaración de necesidad de ocupación de los bienes que son objeto de la misma por parte de la Administración expropiante.

Dichas quejas ponen de manifiesto el desacuerdo de las personas afectadas con el objeto expropiatorio, bien porque se trate de pertenencias con un señalado valor sentimental (p. ej. terrenos que han sido de propiedad familiar durante generaciones o que se consiguieron después de mucho esfuerzo) o bien porque consideren que sería posible otro trazado de la correspondiente actuación (carretera, proyecto eólico, urbanización...) que supondría alguna ventaja económica o técnica para la Administración y que, obviamente, afectaría en menor medida a la propiedad de la persona expropiada.

No obstante, la actuación de esta Institución se dirige a la obtención por las personas reclamantes en queja de una respuesta adecuada a sus solicitudes y a verificar el cumplimiento de los trámites exigibles. En este sentido, es de nuestro especial interés retomar el relato de la **queja 07/4702**, que iniciamos en el anterior Informe Anual, dejándolo inconcluso al no haberse recibido aún el preceptivo informe,

Como ya comentamos en el Informe Anual de 2007, el interesado había presentado ante la Dirección General de Carreteras de la Consejería de Obras Públicas y Transportes escrito manifestando su desacuerdo con una modificación introducida en el expediente de expropiación forzosa instruido con motivo de las obras de acondicionamiento de un tramo de la autovía A-92. El promotor de la queja entendía que no existían razones objetivas que acreditasen la necesidad de la modificación y que justificasen el costo de la expropiación para el propio interesado y para el erario público.

Al no obtener respuesta expresa al escrito presentado, esta Institución interesó de la Dirección General de Carreteras la necesidad de resolver expresamente dicho escrito de petición, informándonos al respecto.

Pues bien, recibido el informe solicitado, en el mismo se justificaba la decisión expropiatoria de la finca del interesado en base a la necesidad de dar cumplimiento al contenido del Informe Ambiental evacuado por la Comisión Interdepartamental Provincial de Medio Ambiente de Granada, por considerar que del mismo se deducía la existencia de una vía pecuaria que transcurría por el trazado previsto para la carretera



cuya construcción se pretendía, lo que, en cumplimiento de la legislación vigente sobre vías pecuarias, habría obligado a proyectar la construcción de un camino de servicio paralelo a la vía principal que sirviera de trazado alternativo para dicha vía pecuaria.

Examinado con particular atención el contenido de dicho Informe Ambiental, esta Institución consideraba que del mismo no parecía deducirse que tal vía pecuaria discurriera en el término municipal de Salar, en el cual se ubicaba la propiedad a expropiar, por el trazado previsto para la carretera en proyecto.

En consecuencia, cabía concluir que podría haberse producido un error en la interpretación del Informe Ambiental que habría llevado a la Dirección General de Carreteras a considerar que era necesaria la construcción de un camino de servicio paralelo a la carretera proyectada en el término municipal de Salar por entender que la misma discurría sobre el trazado de una vía pecuaria. Un error de interpretación que habría motivado el inicio de un procedimiento expropiatorio sobre las tierras de titularidad del promotor de la queja a fin de construir el citado camino de servicio.

A fin de verificar la adecuación a derecho de la actuación administrativa, se remitieron sendos escritos a la Dirección General de Carreteras y a la Delegación Provincial en Granada de la Consejería de Medio Ambiente, en los cuales se interesaba expresamente que se procediera a verificar la adecuación de la decisión adoptada en relación a la construcción del camino de servicio paralelo a la carretera proyectada con la documentación que le sirve de soporte legal, adoptando a resultas de la misma la decisión que se estimase oportuna para salvaguardar los derechos de los particulares preservando el interés general subyacente.

El informe que se recibe de la Delegación Provincial en Granada de la Consejería de Medio Ambiente, expone textualmente en su apartado de conclusiones lo siguiente:

*“a) La única vía pecuaria clasificada a día de hoy en el municipio de Salar que afecta perpendicularmente al proyecto de carretera, es la Cañada Real Sevilla Granada, actualmente deslindada como se ha dicho.*

*b) En las vías pecuarias clasificadas en los municipios de Alhama de Granada y Santa Cruz del Comercio, el Informe Ambiental estableció que debería de construirse un camino sin asfaltar paralelo a la carretera de unos 4-5 metros que permitiera establecer los usos que la Ley de Vías Pecuarias contempla para dicho dominio público.*

*c) Que en el municipio de Salar no existe clasificada ninguna vía pecuaria a día de hoy que discurra por la carretera, si bien existen las referencias que se han expuesto sobre su existencia en los municipios colindantes de Moraleda de Zafayona (sin clasificar a día de hoy), de Alhama de Granada y Santa Cruz del Comercio (clasificadas y deslindadas como se ha dicho).*

*d) Que para dar continuidad a los usos prioritarios, compatibles y complementarios, esta Delegación Provincial considera que es razonable y necesario que el camino de servicio no se interrumpa a su paso por el municipio de Salar, aunque no se haya clasificado a día de hoy como vía pecuaria, considerando conveniente la opción de la Dirección General de Carreteras de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de construir*

*el referido camino de servicio a lo largo de toda la carretera desde Santa Cruz del Comercio a Moraleda de Zafayona.”*

Por su parte, la Dirección General de Carreteras remitió diversos informes a esta Institución. En el último recibido, la Administración reconocía que fue un error de su parte el justificar la expropiación de los terrenos de titularidad del interesado en base a la necesidad de dar cumplimiento al contenido del informe ambiental evacuado por la Comisión Interdepartamental Provincial de Medio Ambiente de Granada, que exigía la reposición de las vías pecuarias afectadas por el trazado de la carretera. A este respecto, aducía de forma reiterada la Dirección General de Carreteras, que la decisión de construcción de un camino de servicio en el tramo de carretera ubicado en el término municipal de Salar obedecía realmente a la aplicación de criterios establecidos en la Ley 8/2001 de Carreteras de Andalucía, y tenía por objeto facilitar el tránsito agrícola y ganadero, los accesos desde la carretera a distintas fincas y mejorar la seguridad vial

Por lo tanto, al existir la causa expropiandi que exige el artículo 33.3 de la Constitución y haberse acreditado la necesidad de ocupación de los terrenos a los efectos previstos en el artículo 15 de la Ley de Expropiación Forzosa, en base a los argumentos expuestos por la Dirección General de Carreteras en sus informes, debimos, finalmente, concluir que no había existido irregularidad en la actuación administrativa que justificase la continuación de nuestra intervención en el presente asunto, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

#### 2. 4. 2. Contratación.

Uno de los asuntos que ha generado gran volumen de reclamaciones durante todo este año 2008 tiene como destinatario a los Ayuntamientos, y se origina como consecuencia del impago de facturas y otras deudas por parte de las Entidades Locales. Un impago, que supone un gran quebranto para las economías de los acreedores afectados, en su inmensa mayoría profesionales, autónomos y pequeñas empresas.

La situación se agrava si tomamos en consideración que, como consecuencia de la actual coyuntura de crisis económica, las entidades financieras están restringiendo fuertemente el crédito a terceros, especialmente a las pequeñas empresa, los profesionales y los trabajadores autónomos, lo que hace que el cobro de las cantidades adeudadas por las Entidades Locales se convierta en muchas ocasiones en una cuestión de pura supervivencia para los mismos.

De hecho, en una de las quejas recibidas, el interesado describía gráficamente su situación diciéndonos: *“si el Ayuntamiento no me paga lo que me debe rápido, voy a la ruina, y conmigo va mi familia y las familias de los que trabajan conmigo”*.

El problema es que esa misma crisis económica que ha dejado en tan precaria situación a familias y empresas, ha dejado igualmente en situación muy delicada a las finanzas de muchos Ayuntamientos. Hasta el punto de que algunos de ellos, que a la crisis económica deben sumar una nefasta gestión durante la época de bonanza económica, se han visto obligados a declararse abiertamente en situación de quiebra financiera y han tenido que reconocer su incapacidad para hacer frente a sus deudas.

De las quejas recibidas en esta materia, la mayor parte se han recepcionado durante los últimos meses de 2008 –conforme arrecia la crisis- por lo que se encuentran

aun en tramitación. Tal es el caso de la **queja 08/3613**, **queja 08/3070**, **queja 08/1576**, **queja 08/489**, **queja 08/5006**, y **queja 08/4381**.

En todo caso, resulta significativo que en la mayoría de las quejas recibidas en las que ya se ha obtenido algún tipo de informe de la Entidad Local –como es el caso de la **queja 07/5214**- las Corporaciones Municipales coincidan en resaltar que la situación de absoluta falta de liquidez en la que se encuentran sus tesorerías les impiden abonar las deudas pendientes de pago en el momento en que debieran y que, ante tal situación, su deber legal es “*dar prioridad en el pago a los gastos de personal y a los derivados del funcionamiento de los servicios esenciales del Ayuntamiento*”.

Como apoyatura jurídica para este criterio de prelación de pagos, los informes recibidos suelen citar el artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de régimen Local.

A este respecto, conviene aclarar que el artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004 establece lo siguiente:

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

Por su parte los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985 se limitan a establecer una serie de servicios mínimos que los Ayuntamientos están obligados a prestar en función de su número de habitantes.

Como puede observarse, poniendo en relación estos preceptos legales con lo expuesto por los Ayuntamientos deudores en sus informes, únicamente encontramos apoyo legal para el derecho de prelación en el pago que se reconoce en beneficio de los gastos de personal, pero no encontramos justificación legal para el pretendido derecho preferente de pago de los gastos relacionados con el funcionamiento de los servicios mínimos.

Y ello por cuanto de los arts. 25 y 26 de la Ley Básica Local lo único que puede deducirse es la obligatoriedad de su prestación para los Ayuntamientos, pero esa obligatoriedad no implica que los Ayuntamientos puedan excepcionar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de prelación de pagos en aras del cumplimiento de dicha obligación. Dicho de otro modo, si un Ayuntamiento no dispone de fondos para garantizar el funcionamiento de sus servicios esenciales, deberá acudir a cualquiera de las posibilidades previstas en el ordenamiento jurídico para afrontar este tipo de situaciones, como puede ser el endeudamiento municipal o la solicitud de ayuda a las Diputaciones Provinciales (art. 26.3 de la Ley 7/1985), lo que no puede hacer es ofrecer un trato privilegiado a los acreedores supuestamente relacionados con el funcionamiento de dichos servicios en detrimento de otros acreedores con mejor derecho.

No obstante, esta Institución considera que no deja de ser una pretensión razonable el que se pueda reconocer un cierto régimen de privilegio a aquellos créditos de cuyo pago depende el funcionamiento de los servicios esenciales en un municipio. Pero, aun siendo una pretensión razonable, su aplicación por los Ayuntamientos no

podrá realizarse hasta que no esté debidamente regulada esta posibilidad en el ordenamiento jurídico vigente, algo que actualmente no ocurre.

Una regulación que, en caso de llevarse a cabo, deberá especificar claramente qué créditos pueden considerarse directamente afectos al funcionamiento de los servicios esenciales del municipio, quién es el órgano competente para reconocer el carácter privilegiado a ese crédito, cuál es el procedimiento para su reconocimiento y en qué momento del procedimiento de gasto debe hacerse tal reconocimiento.

Lo que no puede ocurrir, como parecen pretender algunas Corporaciones Municipales, es que los Alcaldes puedan decidir libremente, alegando problemas de tesorería, qué créditos son los que se pagan con carácter prioritario por estar supuestamente vinculados al funcionamiento de los servicios esenciales del municipio y cuáles deben esperar a que se solventen los problemas financieros de la Entidad Local.

Por otro lado, es significativo que si bien todos los Ayuntamientos parecen recordar perfectamente el derecho prioritario que el art. 178 del Real Decreto Legislativo 2/2004 reconoce a los gastos de personal, tienden, sin embargo, a dejar en el olvido el carácter preferente que también reconoce ese mismo artículo a las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

Y decimos esto porque muchas de las quejas recibidas denuncian específicamente que los Ayuntamientos está pagando deudas contraídas con posterioridad o otras procedentes de ejercicios anteriores.

En relación con las quejas recibidas, la tramitación que está realizando actualmente esta Institución se dirige básicamente a comprobar que por el Ayuntamiento denunciado se están respetando los preceptos que regulan el régimen municipal de ordenación de pagos, especialmente los referidos a la prelación de créditos, y a conocer cuando está previsto, tomando en consideración la situación de la tesorería municipal, que se haga frente al pago de la deuda pendiente con el promotor de la queja.

A tal fin, solemos interesar del Ayuntamiento afectado la siguiente documentación:

- Copia del Plan de disposición de fondos aprobado por esa Corporación.
- Relación de obligaciones reconocidas pendientes de pago en la fecha actual, debidamente ordenadas por años y proveedores.
- Relación de obligaciones reconocidas pendientes de pago procedentes de ejercicios anteriores, debidamente ordenadas por años y proveedores.
- Certificado de la Tesorería Municipal acreditativo de las ordenes de pago efectuadas en los últimos dos meses que no correspondan a gastos de personal, adjuntando copia de las mismas.

No podemos concluir este epígrafe sin poner de manifiesto la incongruencia que supone que en unos momentos de grave crisis económica como los actuales, en

los que la financiación pública parece haberse convertido en la principal estrategia para dinamizar una economía desfalleciente, las Administraciones Locales, en vez de ser un actor destacado para la reactivación de las economías locales, puedan estar convirtiéndose, con sus impagos y con su morosidad, en un factor de ahondamiento de la crisis para las pequeñas empresas y para muchos profesionales y trabajadores autónomos.

Quizás habría que replantearse las actuales limitaciones al endeudamiento de las Entidades Locales, a fin de posibilitar que las mismas contribuyan a la recuperación de las economías locales o, cuando menos, que no sean causa de su empeoramiento.

## **SECCIÓN CUARTA:**

### **DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES**

#### **ÁREA DE ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS.**

En materia de administración económica durante el año 2008 se han remitido diez quejas al Defensor del Pueblo Estatal. De ellas merece destacar la **queja 07/4460** en la que el interesado, exponía su disconformidad con la reforma de las nuevas tarifas eléctricas recogidas en los Reales Decretos 1634/2006 y 831/2007, que supondrían que desapareciese, el 1 de Julio de 2008, la denominada Tarifa Nocturna, lo que supondría, como media un incremento anual de la factura eléctrica de un 47% respecto al año 2007, según informe emitido por instaladores.

El interesado recordaba que la Tarifa Nocturna fue un sistema impulsado y publicitado por el Gobierno del Estado Español hacía muy poco tiempo, al que se sumaron miles de españoles de clase media, y que el hecho de que fuera eliminado generaba un grave perjuicio económico para los mismos.

Tras analizar la queja que el interesado nos planteaba informamos al mismo que esta Institución carecía de competencias para entrar a conocer sobre su reivindicación, toda vez que la misma no afectaba al ámbito de competencias de la Administración andaluza, ya que el problema que planteaba afectaba al Ministerio de Industria, por lo que se procedió a remitir su queja al Defensor del Pueblo Estatal por ser esta Institución la competente para tramitar la queja.