

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INFORME AL PARLAMENTO 2013

ADMINISTRACIONES LOCALES

INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2013

Este texto es una recopilación de cuestiones relativas a la materia de Administraciones Locales que se desarrollan a lo largo del Informe Anual al Parlamento de 2013. El contenido íntegro de dicho Informe se puede consultar y descargar en nuestra [página Web](#). En esta materia se intentan recoger la mayor parte de los temas de interés específico de las Administraciones Locales que se tratan en el referido Informe.

Andalucía 2014

ÍNDICE

SECCIÓN SEGUNDA: ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS 5

XI. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA..... 7

2.3. Administraciones Públicas	7
2.3.1. Sobre la reforma de la Administración Local.....	7
2.3.2. Acceso electrónico a ordenanzas municipales.....	8

TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS 13

SECCIÓN PRIMERA: I.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA	14
I.2. Análisis de la situación en base a las quejas recibidas	14
I.2.b. Vivienda.....	14
I.2.c. Inclusión social.....	28
I.2.m. Tributos.....	35
SECCIÓN PRIMERA: II.- LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LAS PERSONAS.	39
Extensión del servicio de comedor escolar para el alumnado en situación de especial vulnerabilidad.	39
El derecho a un medio ambiente adecuado.	46
I. EMPLEO PÚBLICO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	59
2.5. Personal de Administración Local.....	59
2.5.1. Acceso, Provisión y Carrera.....	59
2.5.2. Condiciones Laborales.....	78
II. URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES	83
IV. EDUCACIÓN.....	84
2.1.3. Edificios Escolares.....	84
2.1.3.1. Instalaciones y construcciones de nuevos centros.....	85
2.1.3.2. Conservación y equipamiento.....	88
V. MEDIO AMBIENTE	97
2. 1. 1. Contaminación acústica.....	97
2. 1. 1. 1. Interpretación del Decreto 6/2012.....	97
2. 1. 1. 2. Quejas que tienen su origen en el ruido generado por negocios de hostelería.....	98
2. 1. 1. 3. Otras cuestiones relacionadas con la contaminación acústica.....	114
2. 1. 2. Sanidad y salubridad ambiental.....	124
2. 1. 3. Contaminación de residuos urbanos.....	130
2. 1. 3. 1. Recogida de pilas y baterías de uso doméstico.....	130
2. 1. 3. 2. Recogida de aceites de uso doméstico.....	132
2. 1. 6. Vertido de aguas residuales urbanas: Vertido Cero.....	134
VI. JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR.....	141
2.1. Quejas motivadas por dilaciones indebidas.....	141
2. 1. 4. Los Juzgados de Paz.....	141
VII. VIVIENDA	143
2. 1. Necesidad de Vivienda.....	143
2. 2. Procedimiento de adjudicación de viviendas.....	157
2. 3. Viviendas protegidas.....	162
2. 3. 1. Impago de las cuotas de comunidad por parte de las entidades financieras titulares de viviendas protegidas.....	162
2. 3. 2. Viviendas protegidas en mal estado.....	166
2. 6. Otras cuestiones en materia de vivienda.....	172
2. 6. 1. Bajada del precio del alquiler de las viviendas de promoción pública.....	172
2. 6. 2. Permutas de viviendas protegidas.....	173

2. 6. 3. Impago de las rentas de alquiler por parte de los arrendatarios de viviendas de promoción pública.....	177
2. 6. 4. Descalificación de viviendas protegidas: exigencia devolución ayudas no recibidas.	180
VIII. CONSUMO	185
2. 6. 5. Suministro domiciliario de agua.....	185
X. DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES	187
2. 1. Dependencia.	187
2. 1. 1. Servicio de ayuda a domicilio.	187
2. 3. Servicios sociales.....	193
XI. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA.....	202
2. 1. Administraciones tributarias.	202
2. 1. 1. Subidas de impuestos.	202
2. 1. 2. La dación en pago, una opción ante el desahucio no exenta de consecuencias tributarias.	204
2. 1. 3. Retrasos en la devolución de ingresos indebidos.	212
2. 1. 4. Liquidación de tasa municipal por informe no solicitado.....	214
2. 2. Ordenación económica.....	219
2. 2. 1. Comercio. Necesidad de adaptación de ordenanzas sobre venta ambulante.	219
XII.- POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO	227
2.2. Lenguaje no sexista.....	227
2.3. Empleo.....	227
2.4. Transportes.....	233
2.8. Vivienda.....	235
2.10. Bienestar Social: Servicios Sociales y Dependencia.....	239
2.10.1. Servicios Sociales.	239
2.10.2. Dependencia.....	245
2.11. Violencia de Género.....	248
2.11.1. Ayudas Sociales y Económicas a las Víctimas.....	248
2.11.2. Protección legal y jurídica a las víctimas.....	250

SECCIÓN SEGUNDA: ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS

XI. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA.

2.3. Administraciones Públicas

2.3.1. Sobre la reforma de la Administración Local.

Si algo ha caracterizado el ejercicio 2013 en lo que atañe a la Administración Local ha sido la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En este sentido, y a pesar de que la aprobación se produjo a tan sólo 4 días de que finalizara el año, el enorme calado de la reforma y las consecuencias inmediatas que, con total seguridad, se van a derivar de la misma justifican que le otorguemos tanto protagonismo en el presente informe.

La norma en cuestión plantea una profunda revisión sobre el estatuto jurídico de la Administración local, y lo hace con los siguientes objetivos.

- a. Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con otras Administraciones, al objeto de hacer efectivo el principio “una Administración una competencia”.
- b. Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- c. Incrementar el rigor del control financiero y presupuestario.
- d. Favorecer la iniciativa económica privada.

Pues bien, sin menoscabo del análisis exhaustivo que esta Defensoría del Defensor del Pueblo Andaluz pueda hacer de la citada norma, que en todo caso se llevará a cabo a lo largo del ejercicio 2014 habida cuenta la fecha de aprobación, sí pueden anticiparse en el presente informe algunas apreciaciones iniciales que se encuentran fundamentadas en las opiniones vertidas por algunos catedráticos y catedráticas de Derecho Administrativo y de Derecho Constitucional a las que hemos tenido acceso.

En este sentido, consideramos que merecen especial atención las atinentes a las competencias que se reconocen a las Entidades Locales y las exigencias previstas respecto a su estructura organizativa.

Así, el escenario planteado por el legislador estatal pudiera no tener encaje con el marco competencial que para los municipios define el Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 92.

Tal circunstancia se ve agravada precisamente por el hecho de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 147.1 de la Constitución, nuestro Estatuto constituye la norma institucional básica de Andalucía, de tal forma que el Estado lo debe reconocer y amparar como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Además, atendiendo al carácter descrito, es por lo que la Carta Magna exige su aprobación mediante Ley Orgánica, de tal forma que cualquier modificación normativa del régimen dispuesto para nuestra Comunidad merecería de una norma de idéntico nivel.

Precisamente Andalucía, haciendo uso de las competencias reconocidas a través de su Estatuto, ha reglado a través de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, el marco competencial de las entidades locales de nuestra región, no siendo éste coincidente con el previsto en la recién aprobada norma estatal.

De este modo, se nos antojan previsibles los conflictos que en los próximos meses se van a suceder a raíz de esta cuestión.

Al margen de lo anterior, y atendiendo a las opiniones señaladas, parece ofrecer dudas la congruencia entre la ley estatal y el principio de autonomía local consagrado en nuestra Constitución y mediante la ratificación, en el año 1985, de la Carta Europea de la Autonomía Local.

Por todo ello, enjuicamos ésta como una cuestión absolutamente prioritaria, que deberá analizarse concienzudamente por esta Defensoría durante el año 2014 y, cómo no, también por parte de las Autoridades autonómicas que, entre otras cuestiones, habrán de valorar la necesidad de modificar la normativa sobre régimen local que rige en nuestra Comunidad.

2.3.2. Acceso electrónico a ordenanzas municipales.

Establece el apartado primero del artículo 6 del Código Civil, que “*La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento*”.

Se trata de la consagración de un principio abstracto de eficacia normativa, procedente del Derecho romano, que impide alegar el desconocimiento de la norma como excusa para su obligatoriedad y cumplimiento.

La reiteración del principio en los momentos actuales ha reclamado su justificación, de tal manera que se ha señalado que las leyes, por tener que imperar, deben ser conocidas por todos y nadie puede ignorarlas, de ahí que deban publicarse para entrar en vigor.

Si bien es cierto que en la actualidad ningún ciudadano o ciudadana, aun siendo operador jurídico, sería capaz de conocer la totalidad de las normas que se encuentran vigentes; no lo es menos que los avances tecnológicos existentes pueden permitir en gran medida, cuanto menos, facilitar el acceso por la ciudadanía a las normas que le son de aplicación.

En este sentido, mediante la implementación de sistemas electrónicos de publicación de normas resultaría posible avanzar en la accesibilidad del ordenamiento jurídico para la ciudadanía y, por ende, en las garantías de protección de los derechos que le asisten.

Pese a ello, durante el desarrollo de las labores de defensa de los derechos y libertades contenidos en el Título I de la Constitución y en el Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz pudo constatar

las dificultades con las que, en ocasiones, se encuentra la ciudadanía para tener acceso electrónico a las Ordenanzas y Reglamentos Generales aprobados por las Entidades Locales, precisamente la Administración que se encuentra más cercana al ciudadano/a.

En este sentido, considerando las dificultades con las que se encuentran algunos municipios de nuestra Comunidad para implantar un sistema informático suficientemente ágil y operativo que permita dar respuesta a esta necesidad; considerando también que las mencionadas normas deben ser publicadas en los Boletines Oficiales de las respectivas provincias; y considerando finalmente el deber de cooperación y asistencia a los Ayuntamientos que tienen las Diputaciones provinciales, en el año 2011 se acordó la apertura de la **queja 11/5306**, en la que en este año 2013 se ha dictado Resolución.

La citada queja, incoada de oficio, tenía por objeto impulsar la implementación, en las respectivas páginas web de las diferentes Entidades Locales, de un sistema suficientemente operativo, intuitivo y seguro de búsqueda y acceso electrónico a Ordenanzas y Reglamentos Generales.

De este modo, se pidió a cada una de las Diputaciones provinciales que nos trasladaran el posicionamiento que mantenían al respecto.

Con el tiempo fueron recibidas las respuestas facilitadas por las citadas Diputaciones, que hacían referencia a la existencia de portales o redes provinciales en las que se incluía información y publicaciones edictales que remitían los Ayuntamientos, además de inserciones de anuncios y/o publicaciones de las Ordenanzas (principalmente fiscales) y Reglamentos municipales que envían los Consistorios. No obstante, parecía que no todos los municipios hacían uso de los citados portales, los contenidos no se revisan y, además, los medios técnicos no son homogéneos.

Paralelamente, desde la propia Institución del Defensor del Pueblo Andaluz se procedió a analizar, uno por uno, los diferentes sitios web dispuestos por las Diputaciones provinciales y, en especial, los sistemas de búsqueda en los respectivos boletines oficiales.

De este modo, se pudo constatar que no existe diseñado un sistema de búsqueda en boletines oficiales que sea uniforme para todas las páginas web; y que con, carácter general, los que hay disponibles no resultan intuitivos, operativos, ágiles y seguros.

Prueba de ello es que, empleando el mismo criterio de búsqueda en todas las páginas web analizadas, no fue posible localizar la información que se pretendía y de la que teníamos constancia de su existencia.

Atendiendo a las circunstancias descritas, este año 2013 se ha dirigido Resolución a las ocho Diputaciones provinciales, amparada en el derecho que asiste a la ciudadanía a relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos.

En este sentido, se ha significado que el artículo 34 del Estatuto de Autonomía para Andalucía consagra el derecho de la ciudadanía «a acceder y usar las nuevas tecnologías y a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, mediante los medios y recursos que la ley establezca».

Por su parte, el artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos enumera otra serie de derechos de los ciudadanos y ciudadanas, entre ellos, el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.

De igual modo, resultan reseñables los principios generales que rigen la utilización de las tecnologías de la información, que son descritos en el artículo 4 de la citada Ley 11/2007; en especial, el principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos; el principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos; el principio de simplificación administrativa, por el cual se reduzcan de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, logrando una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa; y el principio de transparencia y publicidad del procedimiento, por el cual el uso de medios electrónicos debe facilitar la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas.

Paralelamente, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en su artículo 9, dispone que es competencia de los municipios el establecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana y del acceso a las nuevas tecnologías.

Asimismo, establece que la provincia debe prestar asistencia técnica para la implantación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y de la administración electrónica.

Atendiendo a todo cuanto antecede, se indicó que a juicio de esta Defensoría resultaba preciso que por parte de la Administración local se adoptasen medidas que vinieran a garantizar la efectividad del derecho de la ciudadanía a relacionarse con ella a través de medios electrónicos. Y para ello, estimábamos indispensable que dicha ciudadanía pudiese tener acceso, a través de tales medios electrónicos, a las normas que rigen su relación con la Administración local.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dado que la normativa reguladora de las bases del régimen local exige la publicación de las ordenanzas y reglamentos locales en el boletín oficial de la provincia, esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz considera necesario que por parte de las Diputaciones provinciales de Andalucía, que gestionan dichos boletines, se desarrolle una aplicación informática común a todas ellas que garantice el acceso ágil, intuitivo, sencillo, operativo, seguro y gratuito a tales disposiciones.

Para ello, indicamos que estimamos conveniente que las ocho Diputaciones provinciales colaboren y cooperen entre ellas, optimizando recursos y compartiendo esfuerzos, de manera que el resultado obtenido sea fruto de ese trabajo común y redunde en el beneficio de la ciudadanía.

Tal sistema de trabajo colaborativo resultaría, a nuestro entender, absolutamente acorde con los principios que rigen el funcionamiento de las Administraciones Públicas y además tendría perfecto encuadre con lo dispuesto en los artículos 45 y 46 de la previamente citada Ley 11/2007, que transcribimos a continuación:

«Artículo 45 Reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración.

1. Las administraciones titulares de los derechos de propiedad intelectual de aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o cuyo desarrollo haya sido objeto de contratación, podrán ponerlas a disposición de cualquier Administración sin contraprestación y sin necesidad de convenio.

2. Las aplicaciones a las que se refiere el apartado anterior podrán ser declaradas como de fuentes abiertas, cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública o se fomente la incorporación de los ciudadanos a la Sociedad de la información

Artículo 46 Transferencia de tecnología entre Administraciones.

1. Las Administraciones Públicas mantendrán directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, especialmente en aquellos campos de especial interés para el desarrollo de la administración electrónica y de conformidad con lo que al respecto se establezca en el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

2. La Administración General del Estado, a través de un centro para la transferencia de la tecnología, mantendrá un directorio general de aplicaciones para su reutilización, prestará asistencia técnica para la libre reutilización de aplicaciones e impulsará el desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes de especial interés para el desarrollo de la administración electrónica en el marco de los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad.»

Trabajando de este modo resultaría más sencillo disponer de un sistema común de localización de normativa que dispusiera de parámetros de búsqueda tan elementales como el municipio afectado, el tipo de disposición de que se trate, la fecha de publicación, título de la disposición, etc.

En definitiva, un sistema de características similares a los empleados en bases de datos jurídicas, que permiten la inmediata localización de normas, pronunciamientos judiciales o artículos bibliográficos.

Se trataría por tanto de superar disfunciones como las constatadas por esta Institución a través del análisis realizado de los sitios web de las respectivas Diputaciones provinciales, que no han permitido la localización de disposiciones reglamentarias de cuya existencia teníamos absoluta certeza.

Finalmente, diseñada tal herramienta de búsqueda en los Boletines Oficiales de las Provincias, el acceso a la misma podría hacerse posible desde los distintos sitios web dispuestos por los municipios de nuestra Comunidad, de modo que cualquier persona que

visitara dichos sitios web podría consultar, de manera sencilla y gratuita, las disposiciones normativas aprobadas por el municipio de que se trate.

Por todo ello, se dictó Resolución en los siguientes términos:

“Recomendación: al objeto de que al amparo de las disposiciones normativas anteriormente reseñadas, las distintas Diputaciones provinciales de Andalucía aúnen esfuerzos para desarrollar un sistema común de búsqueda en Boletines Oficiales, que resulte ágil, intuitivo, sencillo, operativo, seguro y gratuito, por medio del cual se pueda acceder a las disposiciones normativas que rigen en cada uno de los municipios de Andalucía.

Recomendación: para que en el supuesto en que no fuese aceptada la recomendación anterior, que al menos cada una de las Diputaciones provinciales implementen, en sus actuales herramientas informáticas, un sistema de búsqueda que reúna las condiciones previamente aludidas.

Recomendación: al objeto de que sean las propias Diputaciones provinciales quienes vuelquen, en la herramienta previamente aludida o, cuanto menos, en la que ya dispongan, todas y cada una de las disposiciones normativas aprobadas por cada uno de los municipios de nuestra Comunidad. Tal volcado de información debería llevarse a cabo en el mismo momento de la publicación en el correspondiente Boletín Oficial, de manera que se garantizara el acceso desde ese mismo instante.

Recomendación: para que tales esfuerzos se hagan extensivos al diseño de herramientas e instrumentos que permitan a los Ayuntamientos de Andalucía dar efectivo cumplimiento a los requerimientos previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, garantizando así los derechos reconocidos a la ciudadanía a través de tal norma y del propio estatuto de Autonomía para Andalucía.

Recomendación: consistente en la puesta a disposición de todos y cada uno de los municipios andaluces de los instrumentos y herramientas previamente citados, de forma que los mismos resulten accesibles a través de los respectivos sitios web municipales”.

A la fecha de cierre del presente informe, todas las Diputaciones provinciales habían trasladado a esta Defensoría la asunción de nuestro pronunciamiento y el compromiso de trabajar en la línea propuesta.

TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS

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

I.2. Análisis de la situación en base a las quejas recibidas

I.2.b. Vivienda.

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

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

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

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

A ello se une el que la construcción de viviendas de promoción pública para la integración social, herederas de las viviendas de promoción pública en alquiler que construía la Junta de Andalucía, con cargo a su propio presupuesto de inversiones, y previstas en el anterior Plan Concertado de Vivienda 2008-2012, ha sido meramente simbólica, cuyos resultados tuvimos ocasión de analizar en nuestra Memoria Anual de 2012, al relatar la **queja 12/540**.

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

privada o pública, tanto para la construcción como para la adquisición de viviendas protegidas, derivado todo ello de la persistente situación de crisis económica.

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

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

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

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

Baste con que citemos las cifras que el Plan Concertado de Vivienda y Suelo para Andalucía, 2008-2012, destinaba a uno y otro régimen de tenencia, que hablan por sí solas: 92.400 actuaciones de viviendas de nueva construcción en compraventa (de las que se han ejecutado, 40.597, el 43,9%) y 39.600 actuaciones de nueva construcción para arrendamiento, (de las que sólo se han ejecutado 13.647, el 34,5%), una previsión del más del doble de viviendas en compraventa que en arrendamiento, cuando en las actuales circunstancias de necesidad de vivienda, hubiera venido muy bien que existiera un gran parque de viviendas protegidas en alquiler que en parte hubiera podido absorber la demanda de las personas y familias que han dejado de disfrutar de este derecho constitucional al haber perdido sus viviendas a consecuencia de los procedimientos de ejecución hipotecaria o por no poder pagar un alquiler en el mercado libre.

Finalmente mencionar que los objetivos previstos en el citado Plan para actuaciones de rehabilitación se han cumplido en un 106,4%, si bien hemos de decir que aquellos programas con mayor apoyo en el Plan Autonomático, como son la adecuación funcional de viviendas (172,9%), la rehabilitación singular (109,7 %) y la Rehabilitación autonómica (67,8%), han tenido un mucho mayor éxito que otros programas con cargo al Plan Estatal, como es la rehabilitación individual de viviendas (4,3%). Choca no obstante

que el programa de la transformación de infravivienda sólo haya tenido un grado de ejecución del 16,1%, habiendo sido el programa estrella con la superación de objetivos en más de un quinientos por cien, el de rehabilitación de vivienda del patrimonio público residencial con un 552,1%.

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

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

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

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

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

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

No es de extrañar que se nos hayan seguido presentando quejas de estas características, por cuanto que las medidas puestas en marcha por el Gobierno de la Nación para paliar los efectos de los desahucios por ejecuciones hipotecarias que comenzaron con la aprobación del Real Decreto Ley 6/2012 de 9 de marzo, de Medidas Urgentes de

Protección de Deudores Hipotecarios sin recursos, a la fecha de cierre de nuestro Informe Anual de 2012, habían sido en la práctica extraordinariamente pobres.

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

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

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

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

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

Estas consideraciones nos llevaron a incoar de oficio en el año 2012, la **queja 12/6894**, sobre la incidencia de los desahucios en las personas menores, cuyo relato pormenorizado se puede consultar en el Informe Anual del Defensor del Menor de Andalucía 2012 y el resultado de la misma en el Capítulo VII, relativo a Vivienda de este Informe Anual.

Por el contrario, estimamos que las posibilidades de paralización del lanzamiento deberían extenderse a todas las familias en las que conviva un menor de edad. Lo mismo resultaría predicable a efectos de estimar la concurrencia de circunstancias

familiares de especial vulnerabilidad de modo que se amplíe el perfil de familias a las que pudieran aplicarse las medidas establecidas en el Código de Buenas Prácticas (versión modificada del Real decreto ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos).

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

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

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

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

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

Las cifras de estas dos entidades están muy próximas pero, tal como afirma el informe que analizamos, no coinciden, siendo la principal fuente de divergencia el desfase temporal entre la adjudicación, contabilizada en el informe del banco de España y la inscripción registral.

En cuanto a los datos del Consejo general del Poder Judicial, hay que decir que los mismos no desglosan si se trata de viviendas, locales comerciales u otros inmueble, ni mucho menos si se trata de viviendas principales o secundarias, ya que sólo se toman para

medir la carga judicial de cada uno de los juzgados de primera instancia e instrucción el movimiento de las ejecuciones hipotecarias.

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

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

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

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

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

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

Finalmente citamos que esta Ley introdujo asimismo la modificación del procedimiento ejecutivo a efectos de que, de oficio o a instancia de parte, el órgano judicial competente pueda apreciar la existencia de cláusulas abusivas en el título ejecutivo y, como

consecuencia, decretar la improcedencia de la ejecución o, en su caso, su continuación sin aplicación de aquéllas consideradas abusivas, incorporando así la doctrina instaurada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en varias sentencias, siendo la inicial y más significativa la de 14 de marzo de 2013.

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

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

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

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

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

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

Los datos referidos a lanzamiento de vivienda también muestran una tendencia a la baja con respecto a 2012 (casi un 16% de solicitudes en el primer trimestre y un 15,5% en el 2^o trimestre), si bien se advierte que para los años anteriores no es posible desagregar el tipo de inmuebles a los que afecta el mismo, lo que nos impide conocer si eran residencias habituales.

Por primera vez, en el año 2013 se dispone del número total de lanzamientos practicados, que en el primer trimestre fue de 19.468 y de 18.077 en el segundo, de ellos cerca del 13% se habían producido en Andalucía. Del total de lanzamientos del primer trimestre, el 37,5% se derivaban de ejecuciones hipotecarias, el 57,7% de la Ley de

Arrendamientos Urbanos y el 4,8% de otras causas. En el 2º trimestre, el 36,23% de lanzamientos se derivaban de ejecuciones hipotecarias, el 58,23% de la Ley de Arrendamientos Urbanos y el 5,54% de otras causas.

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

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

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

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

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

El segundo aspecto que, en principio, pensamos podría ser un revulsivo para responder eficazmente a la situación generada, fue la creación del Fondo Social de Viviendas, destinado a dar cobertura a aquellas personas que ya habían sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de créditos hipotecarios, siempre que reunieran una serie de circunstancias. Se aportaron 5.891 viviendas a este fondo por 33 entidades financieras, no obstante, los resultados que hasta ahora haya dado este Fondo, aún se desconocen, si bien a fecha de 18 de julio de 2013 se habían incluido en el mismo en el ámbito territorial de Andalucía 859 viviendas de las entidades bancarias y a fecha de 27 de diciembre, se habían adherido al Convenio 89 municipios andaluces.

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

de no haber podido pagar las hipotecas concedidas para su adquisición y que han venido a engrosar la demanda de acceso a viviendas protegidas por la administración.

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

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

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

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

En el relato de la situación de la afectación del derecho a la vivienda a causa de la crisis económica, no podemos sino referirnos también a las quejas en las que las personas que acuden en demanda de ayuda a nosotros exponen que no pueden hacer frente al pago del alquiler de vivienda libre e incluso protegida, normalmente por encontrarse en situación de desempleo y haber mermado drásticamente sus ingresos al haberse convertidos en preceptores de ayudas económicas públicas insuficientes para atender a todas las necesidades familiares, por lo que solicitan acceder a una vivienda pública con un alquiler más bajo que puedan pagar, en función de sus circunstancias económicas.

En otras ocasiones, las situaciones que se nos trasladan son verdaderamente dramáticas, por cuanto que tras el correspondiente procedimiento judicial por impago, se ha producido ya el desahucio y lanzamiento de la vivienda lo que las ha llevado a tener que

convivir con sus familiares, produciéndose situaciones habitacionales que están lejos de cumplir con las condiciones de dignidad y adecuación de la vivienda, consagradas en el artículo 47 de la Constitución, dado el hacinamiento en el que conviven muchas de estas familias, o bien porque se han visto obligadas a acceder a inmuebles que no tienen consideración de viviendas o que aún siendo consideradas como tales, no reúnen condiciones mínimas de habitabilidad.

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

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

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

Desde esta Defensoría, no podemos amparar este tipo de situaciones. En concreto, la vía de hecho no puede ser la que legitime el uso y ocupación de las viviendas titularidad de la administración, a las que se debe acceder necesariamente conforme a los procedimientos legales de adjudicación establecidos y por consiguiente, cuando se adquiera la condición legal de persona adjudicataria, con justo título. Ello por cuanto que hay muchas personas demandantes de viviendas que cuentan con la protección de la administración, que desde hace años se encuentran en lista de espera y sin haber podido satisfacer aún su derecho a la vivienda, que no pueden ser preteridas si se legitiman este tipo de ocupaciones.

No obstante, ello no es óbice para que este fenómeno esté poniendo de manifiesto la necesidad urgente y, en muchos casos, de emergencia, de muchas familias

andaluzas de acceder a viviendas protegidas por la administración dadas sus circunstancias de precariedad económica y social que no les permiten satisfacer este derecho en el mercado libre y sin que tampoco haya una suficiente oferta de viviendas de titularidad pública que permita solucionar este tipo de situaciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A este respecto, hemos de decir que a pesar de que en la actualidad el acceso a las viviendas protegidas ha de efectuarse a través de los Registros Públicos de Demandantes que han de existir en todos los municipios andaluces, la normativa que regula estos Registros prevé la posibilidad de que se excepcione de la aplicación del Registro, las adjudicaciones de viviendas y alojamientos destinados a atender situaciones en el marco de las prestaciones de los servicios de asistencia y bienestar social, cuando se trate de unidades familiares en riesgo de exclusión social y cuando se justifique su carácter de urgencia por los Servicios Sociales del Ayuntamiento.

Nos encontramos así, con que el procedimiento excepcional previsto para adjudicar vivienda a familias en riesgo de exclusión, en el marco de actuación de los Servicios Sociales, dadas las situaciones de precariedad económica y social de las familias que las sitúa en situación o en riesgo de exclusión, se está convirtiendo en el procedimiento ordinario de adjudicación, dadas las situaciones de precariedad de todo orden en las que se encuentran las familias demandantes, con la circunstancia añadida de que, para estos casos se contaba con las viviendas de promoción pública de la Agencia de Vivienda y

Rehabilitación de Andalucía, AVRA, (antigua EPSA), que van quedando vacantes por diversos motivos, cuyo número anualmente es insignificante para atender a todas las personas en lista de espera que se unen a las ya registradas como solicitantes de viviendas de promoción pública desde hace varios años.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Todo ello, unido a la previsible y confirmada disminución de las partidas presupuestarias destinadas para los distintos programas de vivienda que se contemplan tanto en el Plan Nacional, como en el futuro Plan Marco Andaluz, con respecto a Planes

anteriores, explican la necesidad de que las ayudas para el acceso a viviendas en alquiler, vayan destinadas necesariamente a las personas con dificultad para acceder al mercado inmobiliario libre, debiéndose valorar la situación en la que se encuentran los distintos segmentos de población con especial dificultad para acceder a un techo digno, y desde ese conocimiento de la realidad social, establecer criterios de selección de adjudicatarios y asignación de recursos públicos, aplicando, en definitiva, criterios de eficiencia en la lucha contra la exclusión y la desigualdad en la satisfacción de este derecho constitucional.

1.2.c. Inclusión social.

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

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

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

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

En el segundo trimestre de 2013, en 636.000 hogares españoles no entraba ningún ingreso; esta cifra representa el 3,69% del total de los hogares. Estos datos nos parecen terribles, y sus causas tienen que ver con la reducción de las prestaciones y el incremento notable del desempleo.

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

Concertado firmado con las Comunidades Autónomas. A Andalucía este recorte le ha supuesto pasar de los 17 millones de euros en el año 2011 a 5,3 millones en el año 2013.

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

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

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

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

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

Todo ello se ha visto reflejado en las quejas que han estado presente en la Institución en este año, en las que ha tenido presencia la dura realidad que atenaza a muchas familias que han visto mermados sus ingresos con la pérdida de las prestaciones sociales y, con ello, se han visto incapaces de seguir pagando sus viviendas perdiendo las mismas. Son casos de familias que han visto surgir en su seno problemas de desestructuración, trastornos mentales leves, incremento del consumo de determinados fármacos, dependencia a sustancias y todo un conjunto de problemas que estas situaciones de pobreza originan.

Hemos detectado, por las quejas de la ciudadanía, que ha empeorado la situación en muchos Servicios Sociales Comunitarios. Así, recibimos denuncias que hacen referencia a prestaciones económicas insuficientes para atender necesidades básicas;

retrasos en la atención ante la enorme demanda existente; falta de recursos humanos y económicos y ayudas limitadas en el tiempo.

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, el sector más afectado por la crisis es el constituido por las personas sin hogar. Es el que muestra la cara más descarnada de la crisis. Acuden a la Institución denunciando la falta de plazas en albergues y centros de acogida, ya sea por la disminución de estancias concedidas, por falta de alternativas a la terminación de los periodos de estancia o por la eliminación de los itinerarios de inserción que se habían puesto en marcha en los años previos a la crisis y que estaban reduciendo los efectos de la exclusión.

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

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

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

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

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

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

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

Posteriormente la Orden de 10 de octubre de 2013, que regula las Ayudas Económicas Familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Entidades Locales, de desarrollo del Decreto-ley 11/1992, vino a reforzar las aportaciones dirigidas a las ayudas individuales que son atendidas desde los Servicios Sociales Comunitarios, en su artículo 5 venía a establecer los criterios de acceso a éstas, priorizando las familias con menores a su cargo, así como los requisitos necesarios para ello.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.m. Tributos

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

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

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

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

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

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

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

Tal ocurre, por ejemplo, con los tributos que gravan la propiedad inmueble, como el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), o la transferencia de dichos bienes, ya sea inter vivos –Impuesto de Trasmisiones Patrimoniales (ITPAJD)- o mortis causa -Impuesto de sucesiones (IS)-. Muchas de las quejas recibidas en relación al cobro de estos tributos denuncian que la Administración no toma en consideración la importante depreciación que estos inmuebles han sufrido como consecuencia de la crisis económica e insiste en fijar la base imponible atendiendo a unos valores catastrales que estiman disociados del valor de mercado actual.

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

que se compran y venden los inmuebles en muchas ocasiones está por debajo del valor catastral.

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

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

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

El artículo 64 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que la base imponible de este impuesto estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario. Pudiendo localizar en el artículo 60 al 77 del citado Real Decreto todo lo relativo al cálculo del impuesto.

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

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

Si estas actuaciones se han verificado de forma correcta, no quedaría otra opción que hacer uso de los canales establecidos para conseguir una minoración del valor catastral asignado al inmueble o requerir al Ayuntamiento para que en las ordenanzas fiscales se reconsideren los tipos impositivos o, cuando menos, se incluyan medidas que modulen la presión fiscal de las personas con menor capacidad económica.

En este sentido, nos hemos dirigido a algunos Ayuntamientos trasladándole las protestas recibidas de sus vecinos por lo que consideran una excesiva presión fiscal y solicitándoles que tomen en consideración las dificultades que la crisis económica está

conllevando para muchas familias y adopten las medidas que sean necesarias para evitar situaciones de impago por falta de medios.

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

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

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

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

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

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

Únicamente en caso de que dicha dación en pago se haya producido en aplicación del denominado Código de Buenas Prácticas la normativa vigente permite que la entidad financiera pase a ser el sustituto del contribuyente, el problema es que muchas de las daciones en pago que se producen son consecuencia de acuerdos entre el propietario y el banco sin que se llegue a aplicar el Código de Buenas Prácticas, a veces por desconocimiento de su existencia por parte de las familias.

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

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

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

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

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

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

SECCIÓN PRIMERA: II.- LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LAS PERSONAS

Extensión del servicio de comedor escolar para el alumnado en situación de especial vulnerabilidad.

La Constitución establece una extensa tabla de derechos y libertades, pero las referencias explícitas a los derechos de la infancia que en ella encontramos son escasas, si bien, hemos de entender que niño y niña son titulares de todos los derechos del Título, salvo aquellos que, por su naturaleza, excluyan tal posibilidad al estar taxativamente establecido un titular distinto y concreto. En el Capítulo III del mencionado Título, bajo la denominación genérica de «Principios rectores de la política social y económica», la Carta Magna incluye como primer artículo el 39 donde se recoge la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, su vigente Estatuto de Autonomía (artículo 18) dispone que las personas menores de edad tienen derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía la protección y atención integral necesarias para el desarrollo de su personalidad y para su bienestar en el ámbito familiar, escolar y social, y también a percibir las prestaciones sociales que establezcan las leyes.

Esta especial protección a las personas menores de edad queda reflejada, como no podía ser de otro modo, en la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y Atención al Menor en Andalucía, la cual reitera que los poderes públicos de nuestra Comunidad Autónoma otorgarán la protección y asistencia necesarias a la familia para que puedan asumir plenamente sus responsabilidades como grupo y medio natural para el adecuado crecimiento y bienestar de los menores, y a tal efecto, deben promover las iniciativas sociales cuya labor suponga facilitar las condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos de los menores de edad. Además, la Ley andaluza contempla el apoyo económico a las familias que carezcan de recursos suficientes. Una acción que habrá de concretarse a través de ayudas económicas de carácter preventivo y temporal para la atención de las necesidades básicas de los niños y niñas que dependan de aquellas familias.

Desde que la crisis económica comenzó a hacer estragos en la vida de los ciudadanos, y especialmente en los menores de edad, hemos dedicado gran parte de nuestra actividad a poner de relieve el impacto que esta coyuntura económica está ocasionando en muchas familias con niños y niñas a su cargo. Esta adversa situación, y su persistencia en el tiempo, ha determinado un importante incremento de unidades familiares que en nuestra Comunidad Autónoma se encuentran por debajo del umbral de pobreza, cuando no, en el peor de los casos, viven en hogares con privación material severa.

Nuestra Institución, como garante de derechos, en estos años de crisis, no se ha limitado a denunciar la situación y describir la realidad conforme a la fotografía que nos permite plasmar la experiencia adquirida en nuestro trabajo cotidiano, sino que, por el contrario, ha tenido la oportunidad de proponer a los poderes públicos medidas que contribuyan a paliar, en la medida de lo posible, los nefastos efectos que la actual coyuntura económica está ocasionando a los miembros de las unidades familiares. Estas acciones que hemos demandado han tenido y tienen su fundamento en la especial protección a la que tienen derecho las familias con hijos menores a cargo y que, como hemos tenido ocasión de

comprobar, se encuentra contemplada en diversos textos legales, tanto de ámbito estatal como autonómico.

A la hora de proponer o sugerir determinadas actividades a las Administraciones con los fines señalados hemos procurado ser realistas y consecuentes. Y así, no somos ajenos a que en tiempos de profunda crisis económica la racionalización del gasto debe ser una máxima en la actuación de los poderes públicos. Pero precisamente por ello, porque ahora los ciudadanos precisan de más ayudas y servicios, las Administraciones, en un ejercicio responsable de sus competencias, están llamadas a priorizar adecuadamente el destino de los fondos públicos para atender y cubrir las necesidades básicas de quienes se encuentren en situación de especial vulnerabilidad.

En los últimos Informes presentados al Parlamento dedicamos una parte sustancial de los mismos a describir algunos de los problemas suscitados en materia educativa como consecuencia de la adversa situación económica que atravesamos. Lamentablemente en esta Memoria hay que aludir, una vez más, a la afectación de la crisis económica al ámbito educativo y las consecuencias que de ello se han derivado. Sin embargo, en este apartado nos detenemos en analizar cómo determinados servicios educativos se perfilan como herramientas indispensables para aplicar determinadas políticas sociales. De todos estos servicios, centramos nuestro análisis en el comedor escolar.

Ciertamente el servicio de comedor escolar trasciende del ámbito educativo, y pasa de ser un recurso para solventar problemas de conciliación de la vida familiar y laboral, a ser un instrumento capital para la aplicación de las políticas de equidad educativa en aquellas zonas que se caracterizan por su alto grado de desestructuración y vulnerabilidad social. Y si en épocas anteriores el comedor en los centros escolares ha contribuido a luchar contra las desigualdades, en la actual coyuntura económica el servicio de comedor se perfila más necesarios si cabe. Es así que justamente en estos momentos es cuando la Administración educativa debe potenciar y ampliar la cobertura de los servicios de comedores escolares y hacerla extensiva al mayor número de niños y niñas que lo necesiten.

En este contexto, a lo largo de 2013 hemos desarrollado dos singulares actuaciones que han tenido como protagonista el servicio señalado, en la creencia que las medidas que la Institución propone contribuyen a ampliar la función compensatoria de los comedores escolares facilitando su acceso, durante el mayor número de días posible, a los alumnos más necesitados, es decir, a aquellos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad o de exclusión social.

En primer lugar aludimos a una propuesta ya anunciada por el titular de la Institución en distintas comparecencias ante el Parlamento de Andalucía. Nos referimos a la posibilidad de ampliar el servicio de comedor en periodo no lectivo para el alumnado en situación de pobreza.

Muchos de los centros escolares andaluces, tanto públicos como concertados, se encuentran en barrios obreros, y con un bajo nivel de renta o en zonas marginales. Barrios donde el desempleo se está cebando con especial intensidad. Además, la crisis económica no entiende de clases sociales, y está ocasionando estragos en familias normalizadas que en épocas anteriores gozaban de ciertas comodidades, y que en estos momentos ni siquiera pueden cubrir sus gastos para llegar a final de mes. Unas familias que

antes nunca habían precisado recurrir a los sistemas de protección social y ahora se ven abocadas a ello.

Pues bien, estamos plenamente convencidos de que este servicio educativo debe tener un papel prioritario en el actual escenario socioeconómico y ayudar a dar respuesta a las situaciones de emergencia social que se están produciendo cada vez con mayor intensidad en nuestra Comunidad Autónoma.

El carácter compensatorio del servicio de comedor escolar, como apuntamos, debe ser aún más ambicioso. No basta con ser un instrumento de conciliación de la vida familiar y laboral. No basta con facilitar su acceso ofreciendo a las familias una reducción de los precios públicos del coste del servicio. En nuestro criterio, teniendo en cuenta la actual situación, la oferta del servicio debe ser ampliada a los periodos en los que no existe actividad académica, especialmente en los meses estivales, asegurando que los niños y niñas más desfavorecidos y cuyas familias se encuentran en situación de pobreza reciban al menos una vez al día –precisamente cuando hacen uso del comedor escolar- una alimentación equilibrada.

En el momento de nuestra propuesta -allá por el mes de abril- no éramos ajenos a su magnitud y trascendencia. Del mismo modo que entendíamos que esta acción no podía ser abordada de modo exclusivo por la Administración educativa. En efecto, la acción compensatoria que proponíamos formalmente debía abordarse desde la corresponsabilidad y colaboración de distintas Administraciones. A nuestro juicio, la puesta en práctica de esta medida conllevaba la máxima coordinación entre la entonces Consejería de Educación, Consejería de Salud y Bienestar Social, y los Ayuntamientos de los municipios donde se ubican los colegios que pudieran verse beneficiados por la medida.

Mientras tanto -mayo de 2013- entró en vigor el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía (BOJA nº 85, de 3 de mayo), el cual crea la Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía como una fórmula de cooperación estable, colaborativa y de adhesión voluntaria que permita articular las actuaciones de las distintas Administraciones públicas y de las organizaciones, entidades y agentes sociales y económicos que puedan contribuir a los objetivos, entre otros, de la solidaridad.

Además, el Decreto-Ley aprueba el Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria para el año 2013, con el fin de garantizar las necesidades de alimentación básicas de personas y familias en exclusión social o en riesgo de estarlo, siendo una de sus actuaciones (artículo 48) el refuerzo de la alimentación infantil en los centros docentes públicos de Andalucía. Se pretende garantizar, en los casos en que existan comedores escolares, que además del almuerzo, se pueda suministrar a los niños que se encuentren en situación de exclusión social o riesgo de padecerlo, el desayuno y la merienda, de tal forma que se proporcionen tres comidas diarias.

Para complementar esta medida, la norma atribuye a la entonces Consejería de Salud y Bienestar Social la misión de articular los protocolos necesarios para determinar las personas a las que se garantice esta prestación, siendo necesario un informe de los Servicios Sociales Comunitarios correspondientes al ámbito territorial del respectivo centro educativo.

En desarrollo del mencionado Decreto-Ley 7/2013 se promulga la Orden de 22 de mayo de la citada Consejería, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para el apoyo a la Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria, que tiene por objeto, entre otros, la financiación de las actuaciones dirigidas a la asistencia de alimentos durante el periodo de vacaciones fuera del calendario escolar para aquellos menores que vivan en Zonas de Necesidades de Transformación Social.

Por último, se aprueba el Protocolo de actuación para la ejecución del Programa de Refuerzo de la alimentación infantil en los colegios públicos de Andalucía de Educación infantil y primaria. Se trata de un documento que establece el itinerario procedimental que han de seguir los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios para comunicar a la Consejería de Educación los menores que se encuentran en situación de exclusión social o riesgo de padecerla.

Tras la aprobación de los Programas para el año 2013 y los instrumentos jurídicos necesarios para su desarrollo, el panorama de las ayudas establecidas para el servicio de comedores escolares en el ámbito andaluz queda dibujado del siguiente modo: Por un lado se mantienen las bonificaciones de los precios públicos por el coste del servicio para las familias en función de su nivel de ingresos; y, por otro, se proporciona refuerzo alimentario (desayuno y merienda) al alumnado escolarizado en los centros escolares públicos de Educación infantil y primaria que se encuentren en situación de exclusión social o en riesgo de padecerla. A lo anterior se une que, en los periodos de vacaciones fuera del calendario escolar en 2013, las entidades privadas sin ánimo de lucro que hubieran sido beneficiarias de las subvenciones correspondientes, se encargarían de preparar y repartir alimentos a los niños y niñas que viven en Zonas con Necesidades de Transformación Social.

La puesta en práctica de las medidas contempladas en el Decreto-Ley 7/2013, por lo que respecta a la Red de Garantía Alimentaria no estuvo exentas de dificultades dada la premura con la que tuvieron que ejecutarse. Baste recordar que las acciones se crean en el mes de mayo, fecha muy próxima a la finalización del curso escolar, por lo que toda la maquinaria para garantizar la alimentación a los menores en zonas de Transformación Social hubo de ponerse en funcionamiento en un escaso periodo de tiempo, lo que supuso un notable esfuerzo no solo para las Administraciones sino también y especialmente para las entidades encargadas de desarrollar el Programa.

El resultado final ha sido que en el periodo de julio y agosto de 2013 se han beneficiado del Programa de Refuerzo de la Alimentación Infantil un total de 4.004 menores que viven en Zonas con Necesidades de Transformación Social en nuestra Comunidad Autónoma.

Así las cosas, esta Institución no puede por menos que congratularse de que la Administración pública andaluza haya puesto en práctica medidas concretas -como veníamos reclamando- para potenciar acciones que permitan a los menores en situación de riesgo acceder a una alimentación adecuada, del mismo modo que mostramos nuestra satisfacción por el hecho de que dichas actuaciones hayan sido recogido en una norma jurídica con la correspondiente dotación presupuestaria.

Ahora bien, a pesar del indiscutible esfuerzo realizado por las Administraciones andaluzas así como de las bondades de las medidas adoptadas, y siendo conscientes del

contexto económico actual que afecta no solo a los ciudadanos sino a la propia Administración, desde esta Defensoría consideramos oportuno formular una serie de propuesta para su valoración que, en caso de ser aceptadas, podrían ser incluidas en el futuro Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria para 2014, en el supuesto de que este fuese aprobado.

En primer lugar, hemos de centrarnos en la población atendida. Conforme a lo establecido en el Decreto-Ley 7/2013, el refuerzo alimentario al que aludimos solo se extiende a alumnos que estén escolarizados en centros que impartan Educación infantil y Educación primaria. Significa ello que, como máximo, la edad de los niños que se benefician de la ayuda es entre los 10 y 12 años, por lo que queda fuera del ámbito de actuación un importante número de niños y niñas que, en plena etapa de crecimiento y desarrollo, en plena adolescencia, no se benefician de las ayudas alimentarias ofertadas en los centros escolares (desayuno y merienda), aun cuando se encuentren en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo.

Pero además, hemos de recordar que el refuerzo en la alimentación que establece el Plan señalado solo se contempla para los colegios de titularidad pública, quedando excluidos, por consiguiente, todos los centros concertados de Andalucía.

Sobre esta cuestión, nuestra Institución viene expresando desde hace años su criterio de que determinados servicios a favor del alumnado deben hacerse extensivo a todos los niños y niñas escolarizados en centros docentes andaluces sostenidos con fondos públicos, con independencia de su titularidad. Y así, en reiteradas ocasiones hemos recordado que algunos de los centros escolares concertados se ubican en zonas marginales o deprimidas, y en los cuales, el comedor escolar se convierte, más si cabe, en un recurso social que trasciende del ámbito puramente educativo.

Existe una creencia, no acertada desde nuestro punto de vista, de que la escolarización de los menores en un centro concertado es sinónimo de un cierto nivel de renta o poder adquisitivo familiar. Pero ello no siempre es así. Muchos de estos colegios están ubicados en barrios obreros o zonas deprimidas, y su alumnado proviene de familias con un nivel socio económico bajo o muy bajo.

Además, la decisión de padres y madres de escolarizar a sus hijos en centros de estas características no necesariamente está relacionada con convicciones religiosas o con los idearios del colegio, a veces las razones hay que encontrarlas, en más ocasiones de las imaginables, en otros aspectos como la proximidad con el domicilio familiar o la existencia de servicios complementarios.

Sea como fuere, lo que resulta incuestionable es que la persistente crisis económica no entiende de clases sociales, y está afectando tanto a familias ya castigadas por la pobreza como a familias normalizadas.

Somos testigos certeros de esta lamentable realidad, unos hechos que avalan algunas organizaciones humanitarias cuando nos corroboran el sustancial incremento de su actividad para ayudar también a familias normalizadas en otros tiempos, ahora con una escasez palpable de recursos económicos por la ausencia de trabajo de todos los miembros de la unidad familiar, que les impide hacer frente a necesidades tan básicas como una adecuada alimentación para sus hijos.

Todas estas argumentaciones consideramos que avalarían por sí la conveniencia de extender, siempre que se dispongan de los recursos públicos necesarios, los beneficios de futuro Programa del Refuerzo de la Alimentación para 2014 al alumnado escolarizado también en la Educación Secundaria Obligatoria y al que se encuentre escolarizado en centros concertados que se encuentren en situación de exclusión social o riesgo de padecerla.

Somos conscientes de que no resulta tarea fácil nuestra propuesta por las actuales limitaciones presupuestarias y de contención de gasto, pero precisamente por esta nefasta situación y las consecuencias que la misma está ocasionando en muchos niños y niñas andaluces, nos vemos obligados, como Institución garante de derechos de los menores, a demandar un esfuerzo de los poderes públicos para incrementar los niveles de protección de este sector especialmente vulnerable de la sociedad.

Y, finalmente, dentro de este apartado de la Memoria, traemos a colación la segunda actuación de la Defensoría realizada en 2013 que afecta igualmente al servicio de comedor escolar en centros públicos andaluces, la cual tuvo su origen en la denegación por la Administración educativa del derecho a las bonificaciones de los precios públicos del mencionado servicio a aquellas familias cuyos miembros no se encuentran en posesión del Documento Nacional de Identidad o del Número de Identificación de Extranjeros.

Pues bien, el objetivo que persigue la normativa reguladora de la prestación del servicio de comedor escolar, esto es, la Orden de 3 de agosto de 2010, no plantea ningún tipo de dudas: La identificación de la persona solicitante, acción que ha de realizarse presentando el DNI o el NIE en el caso de las personas extranjeras.

Y en este ámbito es donde se encuentra el nudo gordiano de la cuestión, en la identificación de las personas extranjeras en situación irregular. En efecto, conforme al criterio de la Consejería de Educación que hace valer el acceso al beneficio en función de la existencia de un documento identificativo, se está impidiendo a muchas de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad social el reconocimiento al derecho de las bonificaciones del coste de comedor y, simultáneamente, el acceso al servicio, ya que un importante número de familias sobre todo formadas por personas extranjeras no podían hacer frente a su pago, resultando que, a la postre, los más perjudicados vuelven a ser los menores.

Sin embargo, la normativa sobre Extranjería no permite que las personas en situación irregular en nuestro país obtengan el Número de Identificación de Extranjeros aun cuando lo soliciten expresamente. Así, el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Extranjería, en su artículo 206, apunta a que este documento deberá ser expedido de oficio por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, salvo en los casos de los extranjeros que se relacionen con España por razón de intereses económicos, profesionales o sociales, en cuyo supuesto este documento deberá ser solicitado por las personas interesadas siempre que, entre otros requisitos, no se encuentren en situación irregular.

Con fundamento en estos preceptos, los padres y madres que se encuentren en situación irregular, en ningún caso pueden poseer el Número de Identificación de Extranjeros, y ello a pesar de que demanden un beneficio económico como lo es obtener bonificaciones para sufragar los gastos del comedor escolar.

En estos términos, las unidades familiares en la que uno de sus miembros, o todos ellos, se encuentren en situación irregular nunca podrán beneficiarse de las ayudas que la Administración educativa concede para la participación en el coste de los precios públicos de los servicios complementarios educativos. O dicho de otro modo, los extranjeros en situación irregular que no pueden por ello estar en posesión del Número de Identificación de Extranjeros tienen, a priori y en este ámbito, un tratamiento diferente al resto de los nacionales.

Pues bien, si de lo que se trata es de identificar a la persona solicitante, como parece deducirse de las normas citadas, está claro que el único documento válido para ello es su pasaporte.

Cuestión distinta es el modo en que los extranjeros en situación irregular han de acreditar los ingresos obtenidos para acceder a las bonificaciones. Es evidente que su situación irregular en España les impide realizar cualquier tipo de actividad laboral o profesional en nuestro país, y por tanto, obtener ingresos económicos. De este modo, al menos formalmente, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria no podrá facilitar los datos necesarios para cumplimentar la solicitud de bonificación conforme exige la normativa reguladora del servicio de comedor escolar.

Por otro lado, estas unidades familiares, ante la imposibilidad de ejercer y desarrollar una actividad, suelen estar en situación de vulnerabilidad que les hace acreedoras de una específica protección por los poderes públicos. Es cierto que en los casos de dificultad social extrema, como hemos comprobado en la tramitación de algunos expedientes de quejas, las familias compuestas por personas extranjeras en situación irregular fueron valoradas por los Servicios Sociales del Ayuntamiento correspondiente como de grave riesgo, lo que les permitió obtener una bonificación del coste del servicio de comedor del 100 por 100.

No obstante, son muchos los extranjeros en situación irregular, con hijos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos, que están en situación de dificultad, aunque no siempre extrema, para quienes o se les ayuda económicamente a sufragar los costes de los servicios o, simplemente, no pueden acceder a los mismos.

Pero es más. Quien a la postre atiende a las familias, las valora y determina si se encuentra en situación de dificultad social son los Servicios Sociales Comunitarios de los Ayuntamientos. Unos Servicios sobrepasados por el contexto económico ya que es cada vez mayor el número de personas a atender y menores los recursos disponibles como consecuencia de los recortes y restricciones presupuestarias. Estos Servicios se están enfrentando a importantes desafíos para atender al significativo incremento de las familias afectadas por la crisis que está multiplicando las situaciones de emergencia social, el riesgo de pobreza y de exclusión, unido ello a las políticas de austeridad.

El incremento de la actividad que desarrollan los Servicios Sociales de algunos municipios, especialmente castigados por la crisis económica, es una de las razones causantes de la demora en expedir o facilitar los documentos acreditativos de la situación de dificultad social. Hemos tenido conocimiento, aunque no lo hemos podido verificar, que algunos municipios andaluces están emitiendo los señalados certificados con una demora de hasta un año.

En esta tesitura no resulta razonable que las familias deban esperar un considerable plazo de tiempo hasta conseguir la valoración de los Servicios Sociales para que el niño o niña pueda hacer uso del comedor escolar gratuitamente. Por ello entendimos que había que articular un mecanismo que permitiera a los solicitantes acceder a los beneficios económicos sin tener que esperar a obtener el certificado o documento acreditativo de la situación sociofamiliar.

Nuestra propuesta ha sido que, en estos supuestos, bastaría con que el solicitante presentara una declaración jurada con un justificante de la petición formulada ante los Servicios Sociales acreditativo de su situación de dificultad social para tramitar la solicitud de la bonificación del precio público de comedor escolar, de modo que no se haga depender el reconocimiento del beneficio de la mayor o menor carga de trabajo de dichos Servicios.

De esta manera, formulamos una Sugerencia a la Administración educativa para que modifique la normativa de los servicios complementarios en cuanto al reconocimiento del derecho a bonificaciones, de modo que a efectos de la identificación de las personas solicitantes extranjeras en situación irregular, se exija únicamente el pasaporte, y no el Número de Identificación de Extranjeros. Y además que a los solicitantes de las bonificaciones que se encuentren en circunstancias sociofamiliares de grave riesgo, se les permita aportar copia de la petición del reconocimiento de esta situación formulada ante los Servicios Sociales del Ayuntamiento de residencia, sin necesidad de tener que esperar a obtener la respuesta expresa de los mismos.

Ambos planteamientos fueron aceptados expresamente por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, lo que ha permitido a un significativo número de menores el acceso a este importante servicio, tan necesario en épocas de crisis como hemos tenido ocasión de comprobar en estas páginas.

El derecho a un medio ambiente adecuado.

Si en el ejercicio anterior dedicamos estas páginas relativas al derecho a un medio ambiente adecuado a comentar la evaluación de la cuestión ambiental que planteó en su día, primero, la movida y, después, al denominado “*botellón*” y, por último, a las consecuencias de la entrada en vigor de la Ley 7/2006, de 24 de Octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía (conocida como “*Ley antibolletón*”), en este ejercicio queremos dedicar nuestro comentario a ofrecer una visión que dimana de las cuestiones que durante este periodo han sido objeto de supervisión por esta Institución en el ámbito de este derecho así como a las propuestas para una mejor tutela del mismo.

Decíamos en el documento que elaboramos sobre la incidencia de la crisis en la garantía y disfrute de los derechos constitucionales que la definición y consolidación de un modelo de desarrollo económico sostenible había pasado a ser un objetivo prioritario en la agenda de los poderes públicos. Sirva de ejemplo de ese protagonismo que la “*cuestión ambiental*” está teniendo en las políticas públicas que, sin perjuicio de las previsiones del art. 45 CE, ésta se encuentra muy presente en el Estatuto de Autonomía para Andalucía; de hecho, el mismo dedica a este derecho todo un Título, el VII, e incluye otras menciones, en distintos preceptos y al margen de éste, como el art. 9 (Derechos); art. 10 (Objetivos

básicos de la Comunidad Autónoma, aptdo. 3, 7º; art. 28 (Medio Ambiente); art. 36 (Deberes), aptdo. 1.b); art. 57 (Medio Ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad) y 92 (Competencias propias de los municipios). Ello sin perjuicio de los preceptos que hacen referencia a la sostenibilidad, como los arts. 56.1 (Vivienda y sostenibilidad), 10.3.5º (Prestación de los recursos bajo el principio de sostenibilidad) o la necesidad de hacer un uso sostenible de los recursos como el art. 37.1.19º (Principios rectores en relación con el consumo), art. 48 (Agricultura, ganadería, pesca y desarrollo rural), art. 157.2.1º (Principios y objetivos básicos de la política económica), art. 196 (uso sostenible de los recursos naturales), art. 197 (Producción y desarrollo sostenible), art. 202 (Desarrollo rural), art. 203 (Uso efectivo del suelo y sistemas integrales de transporte), art. 204 (Utilización racional de los recursos energéticos).

Ahora bien, esa conciencia y necesidad de cambio, unida a las limitaciones presupuestarias y de inversión, parece que encuadran el escenario económico y social en el que hay que actuar para afrontar estos retos. De ahí que haya que buscar nuevas respuestas a viejos problemas y nuevos retos y que, por tanto, la innovación, la eficiencia y la aplicación inteligente de las TIC sean el motor que, necesariamente, ha de impulsar el cambio.

En efecto, la crisis económica condiciona en sentido negativo la puesta en marcha y el impulso a políticas de sostenibilidad, pero también tiene el efecto positivo de que nos conciencia, primero, de la gravedad de la situación y, segundo, de la necesidad de impulsar un cambio de rumbo desde nuevos postulados y con una economía de medios en los que la información y la prevención de riesgos adquieren un singular protagonismo.

Así, si como hemos señalado en el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo, la legislación y la nueva aptitud obligan a apostar por las políticas de rehabilitación, regeneración y de renovación urbana, así como por una decidida protección del litoral en los espacios vírgenes del mismo, es decir, si se aprovecha la crisis para evitar modelos de ocupación y ensanche y optimizar la reutilización de la ciudad heredada, en lo que concierne a la contaminación atmosférica también se están dando unos usos nuevos consecuentes.

Así, la factura energética, la emisión de gases de efecto invernadero, la contaminación atmosférica por efecto de la presencia de elementos que afectan a la salud y, en última instancia, la lucha contra el cambio climático, están demandando, en tiempos de crisis, un giro hacia el uso de energías renovables, una reducción sostenible de su consumo, la apuesta por la eficiencia energética y, todo ello, dentro de un uso inteligente de las TIC.

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

Creemos, en suma, que todo ello tiene una importante incidencia en el avance hacia la convergencia en las exigencias de Kioto, que tiene el efecto añadido de estar generando “*una cultura del ahorro energético*” en nuestro actuar cotidiano.

En lo que concierne al objetivo de la Unión Europea, que han hecho suyo los Estados miembros, de conseguir, para el año 2015, unas infraestructuras que puedan garantizar el “*buen estado*” de todas las masas de agua existente (es decir, el denominado vertido 0), Andalucía creemos que, por efecto directo de la crisis y el déficit presupuestario existente, no es probable que cumpla ese objetivo, con las consecuencias ambientales (contaminación) y económicas (sanciones) que ello conllevaría.

Pues bien, aunque la situación de crisis ha limitado la financiación de las obras públicas, creemos, aunque no corresponde a esta Institución establecer las prioridades de la planificación de la ejecución de las obras públicas, que uno de los criterios que debe tener muy presente la Administración Autonómica y los Ayuntamientos, además de la relevancia social y para el interés general de la puesta en funcionamiento de las infraestructuras, es la existencia de una obligación «ex lege». En este caso, la Directiva citada y la transposición de su contenido por la normativa estatal y andaluza que parece que obliga, bajo riesgo de sanción, a garantizar ese objetivo que pasa, necesariamente, por la depuración de todas las aguas residuales urbanas.

Esta Institución estará muy atenta y hará un seguimiento del grado de ejecución de las obras hidráulicas contempladas en el Anexo de Infraestructuras de Depuración y Saneamiento del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 26 de Octubre de 2010, por el que se declaran de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía las obras hidráulicas destinadas al cumplimiento del objeto de la calidad de las aguas de Andalucía.

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

En la configuración de un marco jurídico de referencia adecuado ha tenido, sin duda y entre otras normas, una incidencia extraordinaria la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre evaluación y gestión de ruido ambiental, creando los denominados “*mapas estratégicos de ruidos*” como instrumento para garantizar la calidad ambiental.

Andalucía, que cuenta con una amplia batería normativa aprobada con esta finalidad, a la que, a su vez, se han acogido diversos Ayuntamientos, no ha sido, en términos generales, capaz de impedir la permanente y reiterada vulneración de la normativa sobre ruidos, tal y como hemos podido verificar a lo largo del ejercicio 2013.

De un lado, hemos visto en este año cómo se han publicado infinidad de noticias afectantes al ruido ambiental existente en nuestras ciudades, derivados de diversos factores, singularmente en horario diurno y del tráfico rodado. Existen instrumentos

medidores adecuados que pueden aportar información para adoptar las medidas reguladoras de tráfico a fin de limitar sus efectos.

Por otro lado, este año también se han publicado en diversas ocasiones en los medios de comunicación noticias sobre la situación límite en la que se encuentran los residentes en diversos puntos de la geografía andaluza que viven en el entorno de negocios de hostelería que, con su actividad interior y, sobre todo, exterior, a través de sus terrazas y veladores, generan un ruido que supone una clara vulneración de los derechos de la ciudadanía.

La incidencia de la crisis en este fenómeno de ocupación del espacio público en el que ofertan sus servicios los negocios de hostelería ofrece un doble aspecto:

- Por un lado, los efectos de la denominada “*Ley antitabaco*” (Ley 42/2010, de 30 de Diciembre de 2010, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de Diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, BOE núm. 318, de 31-12-2010) ha llevado a los hosteleros, para no perder y retener clientes, a extender la oferta de instalaciones y servicios hacia el exterior.

- Por otro lado, la necesidad de atraer clientes y hacer más presente la existencia de los negocios ha traído consigo que, junto a una cartelería que obstaculiza la accesibilidad del espacio peatonal, los negocios se hayan extendido, como mancha de aceite, por esos espacios un día ganados al vehículo de motor para ponerlos a disposición del peatón y hoy, finalmente, entregados a la hostelería, generando un ruido día y noche frente al que la capacidad de reacción de los poderes públicos, con los instrumentos legales existentes, es muy limitada.

Esto, por cuanto es claro que siendo tales lugares, por la concentración de personas, claros emisores de ruidos, la legislación sobre protección contra la contaminación acústica tiene capacidad de respuesta para lo que ocurre dentro del local o para impedir la colocación de equipos de reproducción audiovisual, pero la generación del ruido desde los distintos espacios exteriores reviste una complejidad tal que hace que, en la práctica, los instrumentos técnicos y legales de respuesta, pensados para los supuestos ya comentados, resulten insuficientes e inadecuados, no tanto para medir el nivel de ruido como para imputar el origen del ruido de manera personalizada.

La alternativa existente, que es responder con la denominada “*Ley antibotellón*” (Ley 7/2006, de 24 de Octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía, BOJA 215, de 7 de Noviembre de 2006), o bien a través de las ordenanzas municipales de convivencia ciudadana, tampoco parecen, por sus resultados, que sean los instrumentos más idóneos, salvo que se produzcan aglomeraciones de personas en lugares no previstos o autorizados para ello y que «pongan en peligro la pacífica convivencia ciudadana» (art. 3 de la citada Ley 7/2006).

Nos queda, pues, la creación y aplicación de mapas de ruidos, la declaración de zonas saturadas, el dar instrucciones a los agentes de la Policía Local para que impidan estas concentraciones, la regulación de horarios de cierre, la limitación temporal del otorgamiento de nuevas licencias, en tanto no se dicten medidas contundentes de eliminación de ruidos, etc. La forma en que se adoptan estas medidas, la presión de los

intereses de la hostelería y el rechazo que un cierto sector de la población tienen hacia la aplicación de las mismas limita extraordinariamente su efectividad.

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

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

Sirvan como ejemplo de ello las diversas actuaciones que, en aras a fomentar uno de los medios sostenibles, como es el uso de la bicicleta, han realizado diversos Ayuntamientos creando en unos casos, ampliando en otros, los itinerarios destinados a este vehículo o bien, en una visión más amplia a nivel de Comunidad Autónoma, el denominado “*Plan Andaluz de la Bicicleta*” (el Acuerdo de formulación se aprobó el 11 de Diciembre de 2012, BOJA núm. 5 de 8 de Enero de 2013) que, una vez aprobado, con sus redes urbanas, metropolitanas y autonómica, va a tener, sin duda, una incidencia importante en la disminución de la contaminación sonora, de consumo energético y en contribuir a una mayor calidad atmosférica y, consecuentemente, a las políticas destinadas a impulsar la limitación de efectos derivados del cambio climático.

Es verdad que la incorporación de los vehículos alimentados con energía eléctrica, tanto de uso individual como colectivo, sigue siendo meramente testimonial pese a la infinidad de declaraciones que realizan los poderes públicos sobre los compromisos que van a adquirir en este sentido, siendo, además, los puntos de suministro de esta energía en nuestras ciudades, asimismo, meramente simbólicos, dado el parque móvil existente, pero también lo es que la potenciación del uso peatonal del espacio público, la incorporación de alternativas de movilidad sostenibles por razones, entre otras, de salud, deporte, ocio, etc., de gran parte de la población, que prefiere desplazarse andando, en bicicleta o usando el transporte colectivo, nos permite pensar que, con pequeños pasos, estamos actuando en la dirección correcta.

En todo caso, y a ello nos referiremos posteriormente, echamos en falta en 2013, por el extraordinario resultado que tiene en la relación coste-beneficio en términos ambientales, económicos, de eficiencia, de información para la ciudadanía, etc., una mayor incorporación de las TIC como instrumento de ordenación y regulación del tráfico y, asociado a ello, en términos de medición, prevención y minimización de la contaminación acústica y atmosférica en nuestras vías públicas, pues la configuración de nuestros núcleos de población como “*smartcities*”, parece que no se puede demorar.

Lógicamente, año tras años vemos cómo las redes de información a través de sensores de distinta naturaleza que se incorporan a la gestión de los servicios en las

ciudades, redundando en una indudable utilidad para la ciudadanía, pero pensamos que el uso de estas instalaciones, teniendo en cuenta el rendimiento que pueden prestar, no marcha a un ritmo adecuado.

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

En este año 2013 hemos tenido diversos ejemplos de cómo la crisis económica ha tenido estos efectos en muchas infraestructuras y a ello nos referiremos en el apartado siguiente.

Tal vez el aspecto más positivo que sí puede tener esta situación de crisis es que obliga a “*repensar*” lo planificado en épocas de bonanza, encontrándonos, a veces, que algunas infraestructuras que no eran estrictamente necesarias, al menos en la forma en la que se habían previsto, es probable que se sustituyan por otras alternativas más económicas y más respetuosas con el medio ambiente. Y es que no podemos olvidar que existen diversos ejemplos, a lo largo y ancho de la geografía de este país y de esta comunidad autónoma, de obras “*faraónicas*”, infraestructuras sobredimensionadas, desarrollos de suelos incapaces de recoger inversión alguna, inyecciones de capital público para poner en marcha actuaciones alternativas a sectores económicos en abandono que, en la práctica, no han respondido al objetivo que justificó su ejecución y que, con la visión que actualmente se tiene de la ordenación del territorio y del diseño de las infraestructuras para su articulación, es probable que, aunque los recursos públicos fueran mayores, no se habrían acometido.

Tal y como ya hemos adelantado, los efectos económicos de la crisis están repercutiendo en la puesta en marcha de las políticas sectoriales de ahorro energético, lucha contra la contaminación por residuos, contaminación atmosférica, depuración de vertidos, etc. ya que los recursos económicos son limitados y, en gran medida, el modelo por el que se ha optado, sin perjuicio de la responsabilidad de la sociedad civil, descansa, en extraordinaria medida, en la inversión pública.

Es frecuente que ocurra que los procesos de necesaria reconversión del sector industrial, de los servicios y, en nuestro caso, de la construcción, suelen coincidir justamente con un momento en el que los recursos son muy escasos. Esa debilidad de la economía, que no estaba preparada para el cambio que se avecinaba, exige un esfuerzo extraordinario para buscar cómo afrontar ese necesario cambio desde la innovación y con el apoyo de las TIC, a fin de facilitar la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible.

En primer lugar y en cuanto a la contaminación acústica, durante este ejercicio, en unos momentos en los que contamos con unos instrumentos jurídicos muy mejorables pero, en principio, suficientes para responder a bastantes de los supuestos de hechos que provocan una importante contaminación por ruidos, se ha recibido un importante número de

quejas motivadas por la presunta violación de derechos constitucionales a causa de los ruidos generados por la instalación de mesas, sillas, veladores, etc., en negocios de hostelería acompañados, además y en no pocas ocasiones, de aparatos de reproducción audiovisual que limitan, o impiden, el descanso de las personas que residen en su entorno.

Nunca hemos tenido más y mejores medios jurídicos y técnicos para controlar el ruido y, tal vez, jamás haya existido una conciencia social tan extendida sobre la indefensión que, de facto, padece la ciudadanía para proteger sus derechos cuando son vulnerados. En ello, muy probablemente, incide la mayor sensibilidad social que existe ante lo que hasta hace poco se consideraba una molestia que se estaba obligado a soportar y hoy se piensa que son derechos los que se están vulnerando con esta contaminación. Sin embargo, en su aplicabilidad práctica, estos medios se están mostrando insuficientes, tal y como se ha apuntado en párrafos anteriores a propósito de la incidencia de la crisis en el fenómeno de ocupación del espacio público, en el que ofertan sus servicios los negocios de hostelería.

Durante el año 2013 han sido muy numerosas las quejas que se han producido por esta causa y hemos podido verificar que el problema ha trascendido en diversas ocasiones a los medios de comunicación.

Al principio de estas líneas que dedicamos a la incidencia de la crisis en los objetivos de sostenibilidad, ya hemos comentado la influencia que la situación económica, potenciada por la “*Ley antitabaco*” ha tenido en la ocupación del espacio público con mesas, sillas y veladores, cartelería, etc., por lo que a ello nos remitimos.

Aquí sólo nos queda decir que desde esta Institución se han dictado, y se continuarán dictando, un sinnúmero de resoluciones y no se dudará, llegado el caso, en instar a la ciudadanía a exigir las responsabilidades patrimoniales y, en su caso, penales que se pudieran derivar de conductas que pudieran ser constitutivas de delito o falta. Las recientes sentencias penales en las que se condenan a los titulares de los negocios de hostelería que, con su actividad, vulneraron gravemente los derechos constitucionales de ciudadanos, abre una esperanza sobre la capacidad de respuesta del sistema jurídico penal español para reaccionar ante hechos de esta naturaleza.

Como ejemplo de las quejas que se han presentado en esta Institución sobre contaminación acústica podemos mencionar entre otras la **queja 11/2004**, la **queja 12/6250**, la **queja 11/6242**, la **queja 12/5630** y la **queja 12/6909**.

En segundo lugar, hay que destacar otro aspecto en el que también se hace presente la incidencia de la crisis y no sólo en relación con las actividades que originan contaminación acústica, sino también con el ejercicio de otras actividades que resultan extraordinariamente molestas, cuando no insalubres como las ganaderas, algunas industriales como pequeños talleres, etc., y respecto de las que algunos Ayuntamientos se están mostrando reacios a intervenir, exigiendo medidas correctoras y, en su caso, a clausurar los locales, porque consideran que esto no haría sino agravar, en una situación de crisis económica, la posición de los empresarios que se podrían ver abocados al despido de sus empleados o al cierre de sus empresas.

Nuestra posición es clara en todos estos supuestos y se han dictado distintas resoluciones cuyo objetivo no es otro que recordar a estos Ayuntamientos que nos encontramos en un estado de derecho, en el que la propia administración, que en su actuación queda plenamente sometida a la Constitución, a la Ley y al Derecho, debe ser la

garante de los derechos de la ciudadanía y que cualquier derecho debe de ejercerse de acuerdo con la ley. La reivindicación de los empresarios sobre mayores licencias de apertura, ocupación de la vía pública, extensión de horarios de cierre de establecimientos, etc., por más que sea completamente entendible ante la necesidad de ejercer sus actividades para garantizar la viabilidad de sus negocios, sólo puede ser amparada previo sometimiento siempre a las normas que regulan dicha actividad.

En definitiva, hemos mencionado ya, en bastantes ocasiones, que sólo cabe entender el desarrollo económico bajo el parámetro de la sostenibilidad y, en todo caso, en el marco del estado de derecho y, desde luego, no creemos que se deba apostar en el futuro por la permisividad de las Administraciones Públicas en el ejercicio de las actividades empresariales sin respetar el orden legal establecido.

En lo que concierne al objetivo de Vertido cero para 2015, han tenido una relevancia especial, en este año, las quejas que se han presentado a instancia de parte, aunque también las que hemos abierto de oficio, relacionadas con las dilaciones e incumplimientos que se están produciendo en la programación de las depuradoras y de otras infraestructuras de saneamiento con objeto de garantizar el “*vertido 0*” de aguas no depuradas.

En todos estos supuestos, ya lo hemos indicado, la posición de la Institución es clara: admitir a trámite todas aquellas quejas que nos lleguen de las que se desprenda que se están produciendo importantes dilaciones en su construcción, o que las mismas no han sido iniciadas pues es evidente que, sin poner en funcionamiento las EDAR que la propia Comunidad Autónoma había considerado que eran de interés público general, sin afrontar su financiación, va a ser imposible alcanzar el objetivo fijado por la mencionada directiva. Ello, con las consecuencias que se pudieran derivar de índole sancionadora y por supuesto con la evidencia de que todas aquellas evacuaciones de aguas contaminadas que se conoce certeramente que necesitaban canalizarse y tratarse bajo un sistema de depuración, van a continuar haciéndolo y, por tanto, van a seguir deteriorando de forma grave nuestro medio ambiente (**queja 13/2602**, **queja 13/2292** y **queja 13/5017**). En todo caso, está siendo objeto de investigación la aplicación efectiva del canon creado para ayudar a financiar las infraestructuras necesarias, así como su destino, una vez reconocido, a estas inversiones.

Por lo que se refiere a la eliminación de residuos contaminantes, a pesar de la situación de crisis económica y precisamente en coherencia con el discurso que aquí estamos manteniendo, en el sentido de que, sin desarrollo sostenible, no es posible encontrar una salida a la crisis, se han tramitado dos quejas de oficio relacionadas con este problema de primer orden existente en nuestras ciudades. La **queja 13/5016**, con motivo de la retirada de los contenedores de recogida de aceite doméstico usado en la ciudad de Sevilla que había traído consigo que sólo quedarán, como lugares habilitados para su depósito, en una ciudad de más de 700.000 habitantes, los cuatro puntos limpios existentes. Aunque la resolución del acuerdo con la empresa que prestaba este servicio estuviera más que justificada, al no haberse previsto la continuidad de su prestación hasta la adjudicación a una nueva empresa, se creó un vacío en la recogida de estos residuos que, creemos, debió haberse evitado a toda costa.

La **queja 13/1776**, que tramitamos de oficio ante el Ayuntamiento de Granada, no porque consideráramos que fuera un municipio que singularmente estuviera incumpliendo la normativa en relación con el depósito y reciclaje de las pilas y baterías de

uso doméstico, que tanta contaminación generan, sino para, a la vista de ciertas noticias aparecidas en prensa sobre las disfuncionalidades que se producían con motivo de ese depósito, conocer su problemática de manera más directa y, a partir de la información que nos facilitara este Ayuntamiento, sin perjuicio de impulsar que en este municipio se den las mayores facilidades posibles para esta finalidad, impulsar que en otros municipios se consideren las actuaciones encaminadas a este fin como prioritarias.

Justamente con este objetivo se refleja esa queja en nuestro informe y la mencionamos también aquí sin perjuicio de la actuación de oficio más global que vamos a hacer tal y como comentaremos en el próximo ejercicio.

En relación con la reforma de la denominada Ley de Tasas en el ámbito e la Administración de Justicia, que ocasiona que las asociaciones ecologistas tengan que afrontar su abono cuando tienen que acudir a los tribunales de justicia, con la importante limitación que ello puede suponer -de hecho supone- para ejercitar la importante labor que realizan en aras a la protección del medio ambiente, tramitamos de oficio la **queja 12/2218** ante la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales con motivo de la supresión al acceso gratuito a la justicia de estas entidades que había provocado la aprobación de la mencionada Ley.

En nuestro escrito, después de explicar motivadamente las razones de nuestra intervención, concluíamos manifestando que el objeto de dirigirnos a la mencionada Institución estatal no era otro que trasladarle nuestra muy seria preocupación por el retroceso sobre el camino ya andado que, a nuestro juicio, supone que se impongan determinadas tasas judiciales al acceso a la justicia a quienes han demostrado, ya, una gran eficacia en la defensa y concienciación del derecho a un medio ambiente adecuado para toda la ciudadanía, tal y como han hecho las asociaciones ecologistas hasta la entrada en vigor de la Ley 10/2012, de 20 de Noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (en lo sucesivo, LTAJ).

De acuerdo con ello y desde esa preocupación y certeza de que va a quedar debilitada la posibilidad de acceder a la justicia de estas asociaciones al tener que abonar las tasas correspondientes, según los litigios, solicitábamos de la Institución Constitucional su colaboración para que, si lo consideraba oportuno, se estudiara proponer una modificación, ya fuera la LTAJ o, si lo consideraba más conveniente, del Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, destinada a que se contemplara una previsión en ese sentido, con objeto de que pudieran acogerse a las exenciones de tasas judiciales contempladas en la LTAJ aquellas asociaciones de utilidad pública previstas en el art. 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de Marzo, que tengan por finalidad la defensa del medio ambiente.

En suma, se trataría de dar, a estos efectos, un mismo tratamiento a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan por finalidad de su constitución la protección del derecho reconocido en el art. 45 CE, que el que se prevé dispensar a quienes se encuentran en los supuestos contemplados en el apartado 3 del art. 2 del Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

Creemos que, de esta forma, se garantizaría, para toda la ciudadanía, que el extraordinario papel que estas asociaciones han tenido en este país, hasta ahora, en la defensa de ese derecho, pudieran continuar desempeñándolo. Del contenido de este escrito

dimos traslado, para su conocimiento, al Consejero de Justicia e Interior de esta Comunidad Autónoma. En la parte correspondiente de este Informe Anual damos cuenta del resultado de nuestras actuaciones.

Ante esta situación, el Defensor del Pueblo Andaluz, a la vista de las quejas tramitadas durante el año 2013, de los derechos sociales y, desde luego, de las exigencias que se derivan de los arts. 45 CE y 28 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, tiene previsto realizar una serie de actuaciones para el año 2014 que resumimos a continuación.

- Respecto del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, en coherencia con la línea que hemos seguido en páginas precedentes, consideramos que al tratarse de un derecho que ampara intereses colectivos y/o difusos resulta obligada una posición proactiva por nuestra parte.

El mandato estatutario que el Defensor del Pueblo Andaluz recibe de los arts. 41 y 128 de la Norma Institucional Básica de Andalucía sólo es posible ejercerlo eficazmente, en el ámbito que nos ocupa, incoando quejas de oficio pues la mayoría de las que se presentan a instancia de parte, con alguna excepción como las presentadas por las asociaciones ecologistas, tienen su motivación última en la presunta vulneración de un derecho o interés legítimo personalizado que el reclamante considera que no ha sido adecuadamente atendido.

De acuerdo con todo ello, en el próximo ejercicio tenemos previsto llevar a cabo las siguientes líneas de actuación en las cuestiones afectantes al Área de Sostenibilidad:

- Impulsar, haciendo un seguimiento exhaustivo y pormenorizado de la ejecución de las infraestructuras de cuya efectiva puesta en funcionamiento depende que se pueda alcanzar el objetivo de las Directivas 2000/60/CE, también denominada Directiva Marco del Agua, de conseguir el “vertido 0” de aguas residuales para el año 2015 de forma que, efectivamente, se garantice el buen estado de todas las masas de aguas de la Comunidad Autónoma para ese año.

Entre nuestras actuaciones de seguimiento está también presente interesarnos por la recaudación del canon creado para financiar estas obras, ya sean de titularidad autonómica o local y por su aplicación a los fines que justifican su imposición.

- Impulsar que se avance, claramente, en la eficiencia a la hora de depositar, recoger y reciclar al menos dos de los residuos contaminantes originados fundamentalmente por su uso en los hogares y comercios. Nos referimos al aceite y las pilas de uso doméstico.

El objeto no es sólo determinar el nivel de recogida de estos residuos, sino también conocer las distintas alternativas que se están utilizando para alcanzar este objetivo, valorar su eficiencia y buenas prácticas y, de acuerdo con todo ello, fijar modelos de actuación con la finalidad de que puedan ser extrapolables y asumidos por los Ayuntamientos de los distintos municipios, a fin de normalizar al máximo los modelos de gestión de tales residuos y facilitar así su depósito y reciclaje. De esta manera, se facilitarán los comportamientos de la ciudadanía al tener claro el “cómo”, el “dónde”, “cuándo” y “con qué finalidad”.

Esta actuación será amplia y alcanzará, al menos, a los municipios de 20.000 habitantes, no descartándose que se extienda a otros residuos de uso doméstico.

- Se va a seguir impulsando, a través de las quejas que recibamos a instancia de parte, de las incoadas de oficio, y mediante nuestra participación en distintos foros, congresos, etc., que la normativa que establece las medidas para prevenir y evitar la contaminación acústica y, singularmente, la relacionada con el ruido originado por establecimientos de hostelería y sus instalaciones anexas se respete. Se trata de una cuestión en la que están en juego, como ya ha puesto de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, importantes derechos de la ciudadanía, algunos de ellos fundamentales, como es el caso, en lo que concierne a nuestra Constitución, del derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18 CE), a la protección de la salud (art. 43) y a un medio ambiente adecuado (art. 45).

Sobre esta cuestión no podemos continuar mirando para otro lado, se trata de un problema de primer orden que esta Institución va a afrontar con todos los medios a su alcance durante los próximos años, denunciando en sus intervenciones, no sólo las graves vulneraciones de esta normativa que realizan los infractores, lesionando gravemente los derechos de terceros, sino también la extraordinaria pasividad de tantos y tantos responsables públicos que parece que no acaban de entender que el necesario y legítimo impulso a las actividades de la hostelería, si se quiere que su evolución y desarrollo sea sostenible en el tiempo, exige que su ejercicio sea necesariamente compatible con el respeto a los derechos de la ciudadanía. Una vez más se evidencia que el desarrollo económico, o es sostenible en términos ambientales o, sencillamente, no tiene futuro.

- En cuanto a la ordenación del territorio y el urbanismo y, en gran medida, en conexión con la *"cuestión ambiental"*, esta Institución va a realizar distintas intervenciones a fin de que se valore la oportunidad de mantener unos planeamientos urbanísticos municipales aprobados en gran medida con una óptica de ensanche, cuando se han demostrado las graves disfuncionalidades que ha generado y sigue originando este diseño de ciudad.

Se trata de un modelo mil veces criticado por los responsables públicos y mil veces repetido e imitado en muchos de los planes de ordenación urbanística aprobados en los últimos años. Modelo éste que ha causado una depredación del suelo no urbanizable extraordinaria, un derroche energético enorme y que inevitablemente se va a continuar generando en un futuro por razones de movilidad y una incapacidad demostrada para garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada de la ciudadanía, lo que no ha impedido que se haya construido un enorme parque inmobiliario que, en gran parte, permanece desocupado.

Justamente por ello, estaremos muy atentos a esta realidad e impulsaremos actuaciones que tengan por objetivo revisar y modificar planes para desclasificar suelo urbanizable cuyo mantenimiento no esté seriamente justificado en términos de racionalidad técnica para cumplir fines de interés general, ni son coherentes con los objetivos de sostenibilidad, interesando, en tales casos, que la planificación urbanística centre sus previsiones en intervenir sobre la ciudad heredada.

En coherencia con esos criterios, insistiremos en nuestras intervenciones a través de quejas, foros, ponencias, etc. en la necesidad de que los planes de vivienda y

suelo apuesten, cada vez más, por buscar las respuestas a las necesidades de la población en la reurbanización y la reforma, la rehabilitación y el reciclaje.

- En esta línea, pero también relacionada con la movilidad, continuaremos impulsando, valorando incluso, la posibilidad de realizar una actuación singular sobre esta cuestión, la configuración de un modelo de ciudad accesible, con grandes espacios peatonalizados que tengan conexión e interrelación entre ellos y permitan el acceso a lugares y servicios esenciales para la población y faciliten la movilidad a través de medios de transporte sostenibles y alternativos al uso particular de vehículos de motor.

De acuerdo con ello, se realizarán actuaciones para fomentar el uso de la bicicleta, como transporte limpio, seguro y saludable; la movilidad peatonal por idénticas razones; el transporte colectivo frente al particular y el impulso, dando facilidades reales para ello del uso de los vehículos eléctricos.

Respecto de este último medio de transporte no es preciso recordar aquí las centenares de declaraciones de responsables públicos, durante estos últimos años, y la publicidad desarrollada sobre la apuesta decidida que se iba a realizar, aún en periodo de bonanza económica, por el fomento de estos vehículos propulsados por energía eléctrica, que contrasta con la realidad con la que nos encontramos en el día a día de nuestras ciudades.

- Al mismo tiempo y como impulso hacia la configuración de nuestras ciudades como “*smartcities*” nos interesaremos por la aplicación de las TIC como instrumento que pueda facilitar la movilidad eficiente, el ahorro energético, el control de la contaminación atmosférica y acústica, la regulación del tráfico y la información a la ciudadanía de diversas cuestiones que puedan ser de su interés.

Como hemos dicho en otra parte de este informe, la innovación y la aplicación inteligente de las TIC en todas las cuestiones que estamos tratando en este documento es un factor decisivo para alcanzar la eficiencia en la consecución de los objetivos y facilitar la sostenibilidad de las actuaciones. En definitiva, se trata de que nuestras ciudades andaluzas incorporen, cada vez más, en sus sistemas de gestión de los servicios públicos la tecnología M2M “*de máquina a máquina*”.

- Haremos un seguimiento de la resolución que, a finales del año 2013, ha formulado la Institución dirigida a todos los municipios de más de 20.000 habitantes y a la FAMP con el objetivo de que el dinero que se recaude con motivo de la imposición de sanciones de tráfico se destine a realizar actuaciones en el ámbito de la seguridad vial.

Finalmente, en cuanto a las obras públicas estaremos muy atentos tanto a las quejas individuales como a la información que se publique en los medios de comunicación con objeto de que los recortes y reprogramaciones que tengan lugar, se adopten con el criterio de minimizar al máximo las consecuencias que puedan tener para los derechos de las personas usuarias de estas infraestructuras.

Prestaremos una atención singularizada al deterioro que está afectando, por su inadecuada conservación y mantenimiento, a infraestructuras muy relacionadas con la calidad de vida de la ciudadanía o que suponen un riesgo para su integridad física. Al mismo tiempo, continuaremos realizando cuantas intervenciones sean necesarias con objeto de que las personas que han sido privadas de sus bienes y/o intereses legítimos

sean efectivamente indemnizadas a la mayor brevedad posible, evitando las dilaciones intolerables que se están produciendo con motivo de la tramitación de procedimientos de expropiación forzosa.

En todo caso, velaremos porque las infraestructuras que han requerido una gran inversión pública y que están ya terminadas o en una fase muy avanzada se pongan en funcionamiento o se terminen de ejecutar a la mayor brevedad posible o, en último caso, se tomen decisiones al respecto que puedan ser entendidas por la ciudadanía como manifestación de buen gobierno y de buena administración y que, por supuesto, si finalmente tales decisiones traen consigo que no sea posible su puesta en servicio, se exijan las responsabilidades a que haya lugar y se ofrezcan alternativas coherentes para atender las necesidades de la ciudadanía que, en su día, justificaron que se pensara que la respuesta idónea era ejecutar estos proyectos.

I. EMPLEO PÚBLICO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

2.5. Personal de Administración Local.

2.5.1. Acceso, Provisión y Carrera.

Como consecuencia de la crisis económica y de la grave situación de desempleo hemos tenido ocasión de tratar distintas iniciativas municipales favorecedoras del empleo público local temporal de residentes (empadronados) en el referido municipio, con exclusión de quienes no tengan tal condición, aspecto que plantea dudas sobre su constitucionalidad.

Así en la **queja 12/5535**, tramitada a instancia de parte, en relación con las Bases reguladoras de la Bolsa de Trabajo del Ayuntamiento de Torrox y sus Patronatos, en las se establece como requisito para los aspirantes que opten a formar parte de la Bolsa, el de estar empadronado/a en el citado municipio.

Admitida a trámite la queja, el informe municipal señalaba que dichas Bases fueron aprobadas por Resolución de la Alcaldía, 2 de febrero de 2012, con destino a cubrir las necesidades de puestos de trabajo como consecuencia de bajas por incapacidad temporal, licencias y permisos, vacaciones, nuevos servicios, por acumulación de tareas y cualquier otro tipo de necesidad de carácter temporal que pudiera surgir mediante la realización de contratos laborales temporales.

Respecto al requisito cuestionado, la Base 5ª. Requisitos de los aspirantes, señala:

«Se deberán reunir a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes los siguientes requisitos (entre otros):

Ser mayor de 18 años (en el apartado a)

Estar empadronado/a en la localidad (en el apartado e).»

Asimismo, dichas Bases establecen, como objeto de baremación en el apartado de méritos el estar en empadronado en el municipio (aptdo 1.6).

En lo que aquí interesa, existen dos categorías jurídicas distintas del acceso al empleo público a través de la Bolsa de Trabajo del Ayuntamiento constituida -en este caso- a través de un concurso de méritos: por un lado, los requisitos de los aspirantes y, por otro, los méritos de los participantes.

Entendiendo que el empadronamiento, incluido como requisito para poder acceder a la Bolsa de Trabajo y como mérito objeto de baremación, podría ser contrario a las disposiciones vigentes en materia de acceso al empleo público local y, por tanto, la actuación administrativa debería adecuarse a los principios de eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho contemplados en el art. 103 de la Constitución Española –CE-, es por lo que formulamos las siguientes consideraciones:

Primera.- Los requisitos y méritos en el proceso selectivo en la normativa vigente.

Los requisitos son condiciones imprescindibles para participar y para ser admitido en un determinado procedimiento selectivo y no prejuzgan sobre la capacidad y la cualificación del aspirante. En cambio, los méritos alegados y debidamente justificados constituyen un valor positivo en el haber del concursante que demuestra una mayor adecuación y mérito para el acceso al empleo público temporal.

a) Sobre los requisitos para participar en la Bolsa.

Respecto a los requisitos para el acceso al empleo público se refieren los artículos 56 a 59 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado (EBEP), la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) en sus artículos 91 y 103 y, el artículo 77 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, en el artículo 177.

Así, el EBEP en su artículo 56 establece los requisitos generales para poder participar en los procesos selectivos (tener la nacionalidad española, poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas, tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa, no haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas y poseer la titulación exigida).

En el mismo artículo 56 en su apartado 3, prevé la posibilidad de exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. Y, en todo caso estableciéndose de manera abstracta y general.

b) Los méritos a considerar.

En cuanto a la valoración de méritos, nos remitimos al artículo 61.3 del EBEP en relación con los artículos 91.2, 103 y 99 de la Ley de Bases 7/1985 (LRBRL), en concordancia con el artículo 177.1 del ya citado Real Decreto Legislativo 781/1986.

La confección de los méritos en las bases de la correspondiente convocatoria debe respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad sancionados en las disposiciones anteriormente expresadas y en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución de 1978; paralelamente, habrán de ser objetivos y comunes, también directamente vinculados con los cometidos que legal o reglamentariamente están previstos para la plaza y puesto de trabajo al que la misma se adscriba.

El EBEP subraya, en su artículo 1º, la necesidad de garantizar en la selección del personal de las Administraciones Públicas tanto funcionario (de carrera o interino) como laboral (fijo o temporal), los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, además de los principios de publicidad y objetividad. En dicha Ley no se hace salvedad alguna que permita excluir de la aplicación de estos principios la selección de personal laboral de carácter temporal, sino más bien todo lo contrario, al señalar, expresamente, su aplicación (del EBEP) en lo que proceda al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, entre otras a las Administraciones de las Entidades Locales y a sus Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de ellas.

En el mismo tenor se expresa la normativa reguladora de la Administración Local. Así, el artículo 91.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local recoge, en parecidos términos, lo establecido por el artículo 55 del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 y, el artículo 103 concreta que «el personal laboral será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el artículo 91».

Segunda.- El empadronamiento como requisito de acceso para los aspirantes y su valoración como mérito de los participantes.

La residencia en el municipio de referencia no prueba o no demuestra una mayor cualificación para desempeñar cualquier tarea en los servicios públicos que presta el Municipio, ya que la misma –salvo excepciones puntuales, quizás- no reclaman un especial o particular conocimiento del término municipal o de sus residentes de conformidad con la breve descripción del puesto de trabajo que se relacionan en el Anexo I, de la documentación remitida. Pero es que además, ese requisito carece por completo de relación inmediata con contenido funcional de los puestos ofertados (referenciados a categoría profesional y requisito de titulación exigido).

El art. 23.2 de la Constitución garantiza que las normas reguladoras de procedimiento selectivo no establezcan diferencias entre los participantes carentes de justificación objetiva y razonable y que no sean desproporcionadas, que los requisitos de acceso y criterios de selección se dispongan en términos generales y abstractos, y además, que estén referidos a los principios de mérito y capacidad. (Sentencias del Tribunal Constitucional 138/2000, de 29 de mayo y 10/1998, de 13 de enero).

Por otro lado, y a mayor abundamiento, reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha declarado que el principio de igualdad, recogido en el artículo 14 de la Constitución, vincula a todos los poderes públicos, y aún cuando su correcta interpretación no prohíbe que el legislador contemple un tratamiento diversos para situaciones distintas, lo que sí prohíbe es la discriminación que se produce cuando la desigualdad no tenga una causa justificada y razonable.

Ninguna disposición legal o reglamentaria puede servir de apoyo para establecer un mérito como el empadronamiento cuyo carácter subjetivo no deja lugar a duda alguna. (Sentencia 14/03/2007, del TSJ Castilla La Mancha (fundamento de derecho tercero).

Por tanto, el empadronamiento como requisito y como mérito carece de una justificación objetiva y razonable, por lo que resulta discriminatorio y atenta contra el principio constitucional de igualdad. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1988, entre otras.

En todo caso, el propio EBEP –art. 56.3-, prevé la posibilidad de exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar, pero estableciéndose de manera abstracta y general

En definitiva, no encontramos fundamento legal alguno respecto a la exigencia del empadronamiento como requisito para participar y entre los criterios baremables que deben de evidenciar la aptitud y capacidad de los aspirantes en el desempeño de los puestos de trabajo que nos ocupan, al constituir una condición personal de los mismos que

no encuentra relación con el contenido de los puestos convocados que pueden ser desempeñados exactamente igual por quien no está empadronado en la localidad

Así pues, no apreciamos que dichas Bases sean respetuosas con el principio general de igualdad de trato en el acceso al empleo y el de la libre circulación de trabajadores por todo el territorio nacional.

A la vista de todo, formulamos a la Alcaldía- Presidencia del Ayuntamiento.

Recordatorio de deberes legales de los preceptos contenidos en esta Resolución.

Recomendación: Que en las bases reguladoras de la Bolsa de Trabajo del Ayuntamiento, así como en cualquier proceso selectivo de acceso al empleo público, se eliminen las referencias al lugar de residencia de los aspirantes (empadronamiento).

Sin embargo, dada la naturaleza temporal de las contrataciones que se hubiesen realizado al amparo de la citada Bolsa de Trabajo, resultaría difícil adoptar alguna medida tendente a restablecer a los promotores de la queja –así como a otros posibles reclamantes- en sus derechos lesionados, lo que, pese a ello, no debe obstar a la necesidad de acomodar en el futuro la actuación administrativa a los principios constitucionales que resulten de aplicación.

Recibida la preceptiva respuesta a la resolución formulada, la Administración Municipal acepta la misma, procediéndose al archivo del expediente de queja.

En la **queja 12/6086**, promovida por varios interesados, ante la Entidad Local de Autónoma de Encinarejo de Córdoba, se planteo el mismo asunto que en la queja anterior, la improcedencia de establecer el empadronamiento como requisito para acceder a Bolsa de Trabajo para Personal Laboral Temporal.

Nuestra actuación ante la Presidencia de la Entidad Local se concretó en la formulación de una Resolución, en términos similares a la dictada en la queja.

Otro aspecto que ha venido jugando como limitativo del acceso al empleo público local es el que puede deducirse del establecimiento de elevadas tasas de examen, que impiden o dificultan el acceso al empleo público de aquellos ciudadanos con escasos o ningún recurso económico.

En la **queja 13/1136** se dirigió a esta Institución el portavoz del colectivo de parados/as de Cádiz, a la que posteriormente, decidimos acumular otras seis peticiones y la **queja 13/0997**, **queja 13/1137** y **queja 13/1511** que, a nivel individual, presentaron otras personas, igualmente en situación de desempleo. En todas ellas, mostraban su disconformidad con la cuantía establecida por los Ayuntamientos de Chiclana de la Frontera (Cádiz) y Cádiz, como derecho de examen en los procesos de acceso a un puesto de trabajo de la entidad local.

El interesado señalaba que la actual crisis económica y las dificultades por las que pasa la Bahía de Cádiz en relación con el empleo, considera injusto que las personas con discapacidad y las personas desempleadas estén obligadas al pago de derecho de examen para participar a plazas de empleo público. Esta exigencia, afirma, no fomenta la

inserción laboral de las personas con mayores dificultades y necesidades, especialmente en relación al empleo público.

En concreto, se referían a la reciente publicación de las bases para las convocatorias de oposiciones en los Ayuntamientos de Chiclana de la Frontera (BOJA nº 12, de 17 de enero de 2013) y Cádiz (BOJA nº 13, de 18 de enero de 2013).

Una vez estudiada dicha comunicación, procedimos a su admisión a trámite y demandamos la colaboración de las dos entidades locales reseñadas, trasladándole las razones de la misma y solicitando el preceptivo informe establecido en nuestra Ley reguladora.

En respuesta a nuestra petición, en esta Oficina recibimos los informes de los citados Ayuntamientos gaditanos, de cuyos contenidos conviene resaltar lo siguiente:

- Del Ayuntamiento de Cádiz.

“(...) El Ayuntamiento de Cádiz dentro de sus competencias tiene establecida una Tasa por derechos de examen para incorporarse a procesos selectivos de su personal regulada en la Ordenanza Fiscal nº 13 denominada “Tasa por Expedición de Documentos a Instancia de Parte”.

En la citada Ordenanza no se contempla bonificación o exención para colectivo alguno en dichas tasas Independientemente de la situación actual y después de haber recibido el escrito que se esta contestando, el Equipo de Gobierno procederá a estudiar la viabilidad y oportunidad de la implantación de beneficios fiscales en la tasa a dichos colectivos en el expediente de modificación de Ordenanzas fiscales que ha de tener su entrada en vigor en el año 2014. (...)”

- Del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera.

La Ordenanza Fiscal nº 01 Reguladora de la Tasa por Expedición de Documentos Administrativos vigente en dicha fecha, contempla diversas exenciones subjetivas para contribuyentes declarados pobres por precepto legal y otras circunstancias.

A la vista de la respuesta recibida, el Ayuntamiento de Cádiz se comprometía a estudiar la viabilidad y oportunidad de la implantación de beneficios fiscales en la correspondiente Ordenanza Fiscal, para su entrada en vigor en el año 2014, mientras que el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, no prevé otras exenciones que las ya previstas en su Ordenanza reguladora de la tasas por expedición de Documentos administrativos vigente.

En relación a dicha problemática, realizábamos las siguientes consideraciones sobre las exenciones tributarias para colectivos especiales.

Ante las circunstancias especiales que concurren en la sociedad española en general, y andaluza en particular, debido a la actual situación de crisis económica, las Administraciones Públicas andaluzas podrían contribuir –como ya lo hacen en otras actividades- en facilitar la participación de la ciudadanía en los distintos procesos selectivos sin exigir pago alguno de derechos económicos, para aquellos ciudadanos/as que

decidieran intentar la búsqueda de empleo en el importante sector público que representan las Entidades Locales andaluzas.

Especialmente, consideramos que las exenciones habrían de dirigirse al colectivo de desempleados y familias numerosas, junto a las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %. Respecto a este último colectivo, son muchas las Administraciones Públicas que normativamente tienen reconocido esa exención tributaria.

A este respecto, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Orden Social, en su redacción dada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre señala en su artículo 14 (Tasa por derechos de examen) que están exentas de pago:

«a) Las personas con discapacidad igual o superior al 33 %.

b) Las personas que figuraren como demandantes de empleo durante el plazo, al menos, de un mes anterior a la fecha de convocatoria de pruebas selectivas de acceso a los Cuerpos y Escalas de funcionarios o a las categorías de personal laboral convocadas por la Administración pública estatal en las que soliciten su participación. Serán requisitos para el disfrute de la exención que, en el plazo de que se trate, no hubieren rechazado oferta de empleo adecuado ni se hubiesen negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales y que, asimismo, carezcan de rentas superiores, en cómputo mensual, al salario mínimo interprofesional.»

Por su parte, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en su art. 12 regula las exenciones y bonificaciones en tasas y precios, como sigue:

«1. Las Administraciones públicas competentes establecerán un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición, en relación con las tasas y precios por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia en los siguientes ámbitos:

(...) c) El acceso a las pruebas de selección para el ingreso en la función pública.»

- En el ámbito autonómico andaluz.

En el ámbito andaluz, la tasa por inscripción en las convocatorias para la selección del personal al servicio de la Junta de Andalucía fue creada por la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales en materia de Hacienda Pública, Contratación Administrativa, Patrimonio, Función Pública y Asistencia Jurídica a Entidades de Derecho Público.

Actualmente, en las pruebas de acceso convocadas por la Administración de la Junta de Andalucía, se encuentran exentos del pago de la tasa por inscripción en las mismas los solicitantes que acrediten su condición de discapacitados, de conformidad con lo regulado por el art. 6 de la citada Ley 9/1996.

- En el ámbito local.

En lo que se refiere al ámbito local, el 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, señalan en su art. 24, relativo a la cuota tributaria:

«4. Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.»

La difícil situación económica y de desempleo en que nos encontramos vendría a justificar que a las convocatorias de acceso al empleo público concurren un importante número de participantes en la búsqueda de empleo, que caso de no obtener un trato más favorable por sus circunstancias de discapacidad, desempleo o integración en una familia numerosa, vería vedadas sus posibilidades de inserción laboral.

En todo caso, este Comisionado es consciente que las exenciones propuestas podrían conllevar un uso abusivo y presentación masiva de solicitudes de ciudadanos en todas las convocatorias que se ofertaran; pero ello, no debería ser obstáculo para incorporar las mismas, por su importante contribución en la búsqueda de empleo por parte de un colectivo que padece, en un mayor grado si cabe, los efectos de la crisis económica actual.

A la vista de todo ello y de conformidad con nuestro marco jurídico regulador de la Institución, trasladamos al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera:

Sugerencia para que promoviese las iniciativas oportunas ante el Pleno Municipal para modificar la Ordenanza Fiscal correspondiente para incorporar la exención total del pago de la Tasa por Derechos de Examen por participación en pruebas selectivas de acceso a la función pública local a las personas con discapacidad igual o superior al 33 %, a quienes figuraren como demandantes de empleo durante el plazo, al menos, de un mes anterior a la fecha de convocatoria y a los participantes miembros de familias numerosas.

En la respuesta de la Alcaldía –aceptando la resolución- se informaba sobre la intención del Equipo de Gobierno de proceder a la modificación de la correspondiente Ordenanza Fiscal, en su caso, la numero 1, para el próximo año de 2014, con el objetivo de introducir la sugerencia realizada por esta Institución, de aprobar beneficios fiscales que favorezcan a los colectivos más desfavorecidos.

Por último, merece una especial mención al proceso de funcionarización del personal laboral (fijo, indefinido y temporal) promovido por diferentes Ayuntamientos en Andalucía, como instrumentos para dotar de mayor estabilidad en la relación de empleo público de dicho colectivo, ante la amenaza que supone la reforma laboral acometida por el Gobierno de la Nación a partir del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, aprobada después como Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que a su entender precariza el empleo laboral a la par que habilita la aplicación de expedientes de regulación de empleo (ERE) para los empleados públicos laborales (temporales, indefinidos y fijos).

Así en la **queja 12/6067**, promovida de oficio, se tramita en relación con el proceso de funcionarización de personal laboral convocado por el Ayuntamiento de El Ejido (Almería).

Por la publicación aparecida en el BOP de Almería, de 24 de octubre de 2012, esta Institución tuvo conocimiento de las Bases Generales que habrían de regir en el proceso de funcionarización para proveer diversas plazas, turno restringido, sistema concurso-oposición, afectadas por la Disposición Transitoria Segunda del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril (EBEP), convocado por el citado Ayuntamiento.

En la tramitación del expediente nos dirigimos a la primera autoridad municipal, que emitió el preceptivo informe, en el que viene a justificar el proceso convocado en base a la legalidad que entiende aplicable (EBEP), en el Convenio suscrito de condiciones sociolaborales del personal laboral para el ámbito temporal 2012-2015, instrumentado a través de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos elaborado por el Ayuntamiento y plasmado, entre otros instrumentos, en la Relación de Puestos de Trabajo y Plantillas aprobados por el Ayuntamiento Pleno con ocasión de la aprobación del Presupuesto Municipal para el ejercicio de 2012.

El Convenio de condiciones sociolaborales del personal laboral municipal (2012-2015) plasma en el apartado 3 del art. 10 lo siguiente:

“Funcionarización: El Ayuntamiento llevará a cabo la funcionarización del personal laboral indefinido. Este tendrá carácter voluntario para el personal afectado. Los procesos de funcionarización se llevarán a cabo en los términos y con el alcance previsto en la Disposición transitoria segunda del EBEP. Así pues, en atención al contenido funcional de los puestos de trabajo y del marco normativo que regula la funcionarización, se acuerda que los puestos de trabajo y sus correspondientes plazas, que han de clasificarse para personal funcionario en las correspondientes RPT del ámbito temporal de este Convenio será del 100% de las ocupadas por el personal laboral indefinido, indicando en la correspondiente RPT la dualidad de la adscripción (F/L); acordándose, igualmente, mantener reuniones de trabajo para determinar las plazas que hayan de funcionarizarse en cada ejercicio, con un mínimo del 25% en cada uno de ellos”.

Respecto a la circunstancia de que el citado convenio establezca la posibilidad de que la funcionarización alcance al personal laboral indefinido, al 100% de las plazas ocupada por el personal laboral indefinido, el informe entiende que esta vinculación laboral “*indefinida*” realmente es “*fija*”, “debiendo considerar la calificación de laboral indefinido como error de terminología al hacer referencia a la vinculación con el Ayuntamiento”.

Por otro lado el informe añade que el Plan de Ordenación de Recursos Humanos (sin referencia a fecha ni acuerdo plenario) contempla la “*funcionarización*” del personal laboral “*con la finalidad de homogeneizar la plantilla, minimizar las dificultades organizacionales y de gestión que plantea la dualidad de regímenes y satisfacer las demandas sindicales efectuadas en este sentido desde tiempo atrás*”.

En este sentido, señalaba la Alcaldía que se trataba de un procedimiento negociado y pactado, en el que las plazas no suponían aumento de plantilla, ni de coste

alguna en materia de personal, ya que se trataba de traspaso o transformación de plazas sometidas al régimen laboral al estatuto funcionarial, y el personal que las ostenta tiene la condición de laboral fijo y, con ello, se alcanzaba la simplificación de la gestión de Recursos Humanos, al aplicar un marco normativo común a todos los empleados adscritos a puestos de la estructura y con plaza presupuestada.

Según consta en el informe municipal, el Ayuntamiento llevaría a cabo la funcionarización del personal laboral indefinido, con carácter voluntario para el personal afectado y en los términos y alcance previsto en la Disposición Transitoria Segunda del EBEP. Asimismo, en el artículo 10, apartado 3 del Convenio, se indica que en atención al contenido funcional de los puestos de trabajo y del marco normativo que regula la funcionarización, se acuerda que los puestos de trabajo, y sus correspondientes plazas, que han de clasificarse para personal funcionario en las correspondientes RPT del ámbito temporal de este Convenio será del 100 % de las ocupadas por personal laboral indefinido, indicando en la correspondiente RPT la dualidad de la adscripción (F/L); acordándose, igualmente, mantener reuniones de trabajo para determinar las plazas que hayan de funcionarizarse en cada ejercicio, con un mínimo del 25% en cada uno de ellos.

La información anterior se completa con la relativa a que el proceso selectivo se acometerá bajo la modalidad del concurso-oposición, modalidad selectiva que entiende cumplida para los puestos técnicos con la elaboración de un proyecto y para el resto del personal en unos cursos específicos sobre las funciones desempeñadas en el puesto.

Pues bien, tal iniciativa municipal nos merece las siguientes consideraciones:

Primera.- La preferencia funcionarial en el bloque de legalidad y en la doctrina constitucional sobre empleo público.

El EBEP siguiendo la senda de la doctrina constitucional iniciada con la STC 99/1987, de 11 de junio (en relación al art. 15.1 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública –LMRFP-), establece, respecto a los servidores públicos, la preferencia por el régimen jurídico funcionarial. Así se deriva, en primer lugar, de la propia Exposición de Motivos de la Ley, donde se explicita que el régimen laboral no puede ser por imperativo constitucional el régimen general de empleo público en nuestro país ni existen razones que justifiquen hoy una extensión relevante de la contratación laboral en el sector público. En segundo lugar, a diferencia de lo que ocurría con el modelo establecido en el art. 15 de la LMRFP, el Estatuto ha querido limitar el ámbito de la laboralización, al vedar a dicho colectivo el ejercicio de potestades públicas, funciones que se reserva al ámbito funcionarial (art. 9.2).

De este modo el EBEP posibilita la configuración de un modelo dual para la prestación de servicios en la Administración, toda vez que permite con escasas limitaciones la instauración o, en su caso, el mantenimiento de un modelo laboral en paralelo al funcionarial. Sin embargo, ello no significa que las funciones puedan ejercerse de manera indistinta por ambos colectivos, como tampoco que los puestos de trabajo puedan estar adscritos indistintamente a vinculación funcionarial o laboral, ni ser objeto de provisión indistinta por personal de una u otra naturaleza, debiendo prevalecer las características del puesto y su correlativa adscripción en la relación de puestos de trabajo.

Corresponde en este marco legal al legislador estatal o autonómico establecer los criterios a este respecto, ateniéndose a la doctrina del Tribunal Constitucional plasmada

en la citada sentencia 99/1987, en virtud de la cual la regla general en la Administración debe ser, en principio, la de que los puestos de trabajo deben ser desarrollados preferentemente por personal sujetos al estatuto funcionarial. En consecuencia, el personal laboral debe ser una excepción que, en todo caso, debe venir específicamente prevista por el legislador ordinario.

En este sentido, el EBEP aporta como única novedad vendría la limitación que se ha impuesto al correspondiente legislador de desarrollo que, como mínimo, deberá respetar el ejercicio de potestades que impliquen autoridad o salvaguardia de intereses generales del Estado o de las Administraciones Públicas, toda vez que este tipo de funciones debe quedar vetado al personal laboral y ser atribuidos en exclusiva a los funcionarios públicos.

A modo meramente indicativo, el legislador y la doctrina constitucional habilita al personal laboral para el desempeño de puestos en la Administración instrumental (con la salvaguardia de su afectación a la reserva del art. 9.2); para la ocupación de puestos que requieran conocimientos técnicos muy especializados si no existen cuerpos funcionariales que puedan desempeñarlos; para la realización de actividades de carácter periódico y discontinuo y para realizar tareas propias de oficios o de mantenimiento y conservación de edificios (limpieza, vigilancia, recepción, información, custodia, porteo, reproducción de documentos, conducción de vehículos, etc).

En ese sentido, la Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones de 5 de junio de 2007, para la aplicación del EBEP (BOE nº 150, de 23 de junio de 2007), dispone que es de directa aplicación al personal laboral, siendo en dicho artículo donde se establece qué puestos pueden ser desempeñados por el personal laboral. Así se detallan, entre otros, los siguientes:

«Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos;

Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores;

Los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo».

En el ámbito de la Administración Local el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, en el artículo 175, apartado tercero, establece que las tareas de carácter predominantemente manual, en los diversos sectores de actuación de las Corporaciones Locales, referidas a un determinado oficio, industria o arte, no tendrán la consideración de funciones públicas a que se refiere el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, artículo este último que establece cuales han de ser las funciones cuyo cumplimiento quedan necesariamente reservadas a personal sujeto al Estatuto funcionarial.

Siguiendo este planteamiento, puede admitirse la posibilidad de que una determinada Administración, salvo regulación legislativa en contrario (en desarrollo del EBEP), quiera proveer un servicio público basado exclusivamente en una plantilla de personal funcionario, con exclusión del personal laboral. La “preferencia” funcional de la doctrina constitucional, que el propio EBEP expresa en su exposición de motivos, puede en la práctica conducirse a una cuasi “exclusividad”, como parece deducirse de la decisión adoptada por el Ayuntamiento del El Ejido. Lo contrario, sin embargo, resultaría inviable, toda vez que una plantilla municipal basada exclusivamente en personal laboral, aparte de vulnerar la preferencia constitucional a que no referimos, haría imposible el desarrollo de potestades públicas reservadas en exclusividad al personal funcionario (art. 9.2 del EBEP).

Segunda.- La excepcional vía de funcionarización del personal laboral prevista en el EBEP.

1. La funcionarización del personal laboral con anterioridad al EBEP

La funcionarización del personal laboral tiene su inicio en la citada STC 99/1987, tras la que se produce la modificación del art. 15.1 de la LMRFP por la Ley 23/1988, de 28 de julio, a la par que la adición de una Disposición transitoria 15ª en la que se viene a disponer:

«2. El personal laboral fijo que, a la entrada en vigor de la presente Ley, se hallare prestando servicios en la Administración (...) en puestos reservados a funcionarios, podrá participar en las pruebas selectivas de acceso a los Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos los correspondientes puestos, siempre que posean la titulación necesaria y reúnan los restantes requisitos exigidos, debiendo valorarse a estos efectos como mérito los servicios efectivos prestados en su condición de laboral, y las pruebas selectivas superadas para acceder a la misma.»

Por su parte el art. 37 (“Funcionarización del personal laboral”) de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, dispone:

«Uno. Las pruebas selectivas de acceso a los Cuerpos, Escalas o Especialidades a que se adscriban las plazas correspondientes a puestos servidos por personal laboral y clasificados como propios de personal funcionario, podrán incluir un turno que se denominará de «Plazas afectadas por el artículo 15 de la Ley de Medidas», en el que podrá participar el personal afectado por lo establecido en la Disposición Transitoria 15 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, adicionada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, en los artículos 39 y 33 de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1989 y 1990, respectivamente, y en el artículo 32 de la presente Ley.

Dos. El personal laboral que supere las pruebas selectivas de acceso quedará destinado en el puesto de trabajo de personal funcionario en que su puesto se haya reconvertido y deberá permanecer en el mismo durante un plazo mínimo de dos años, conforme a las previsiones contenidas en el artículo 20, uno, f), de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.»

Pues bien, al amparo de este marco normativo y durante dos décadas, la funcionarización del personal laboral se ha configurado con las siguientes características:

- El proceso debe tener una base legal, de carácter excepcional y único.
- Los procesos selectivos de funcionarización deben cumplir los principios constitucionales de mérito y capacidad, a través de unas pruebas restringidas que en modo alguno pueden omitir el proceso selectivo ni que este sea ad personam.
- Las pruebas selectivas deben ser un medio excepcional y adecuado para la adaptación del vínculo jurídico del trabajador (laboral), que por imperativo legal o práctica incorrecta administrativa corresponde su desempeño a un funcionario.

La funcionarización al amparo de la legislación citada (DT 15ª de la LMRFP y Leyes 23/1988 y 21/1990) tuvo su continuación en una serie de desarrollos legislativos autonómicos que dieron lugar a procesos de funcionarización en dicho ámbito (y por extensión en el local), como también al personal de administración y servicios de las Universidades, surgiendo una importante doctrina jurisprudencial, de la que destacamos la STC 38/2004, de 11 de marzo y 31/2006, de 1 de febrero, que en síntesis vienen a concluir lo siguiente:

- Las funcionarizaciones llevadas a cabo al amparo de dicha legislación fueron ratificadas favorablemente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 20 de junio de 1996 y 28 de enero de 1997).
- Por el contrario, en la medida que diversas Comunidades Autónomas se excedieron de dicho marco legal fueron objeto de anulación las normas legales y los procesos de funcionarización llevados a cabo con extralimitación. Así, se declararon inconstitucionales las normas que establecían:

Procesos de funcionarización caracterizados por ausencia de proceso selectivo (Navarra).

Procesos selectivos basados exclusivamente en la superación de cursos selectivos (Asturias y País Vasco)

2. La funcionarización del personal laboral al amparo del EBEP.

Siguiendo la estela marcada en la legislación precedente, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el EBEP prevé que:

«El personal laboral fijo que a la entrada en vigor del presente Estatuto esté desempeñando funciones de personal funcionario, o pase a desempeñarlos en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas antes de dicha fecha, podrán seguir desempeñándolos.

Asimismo, podrá participar en los procesos selectivos de promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición, de forma independiente o conjunta con los procesos selectivos de libre concurrencia, en aquellos Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos las funciones o los

puestos que desempeñe, siempre que posea la titulación necesaria y reúna los restantes requisitos exigidos, valorándose a estos efectos como mérito los servicios efectivos prestados como personal laboral fijo y las pruebas selectivas superadas para acceder a esta».

Esta Disposición viene a implicar que cuando un puesto de trabajo pase a estar adscrito a vinculación funcionarial, ello no supondrá el cese de quien viniera desempeñándolo en régimen laboral, garantizándole la continuidad en el mismo y en régimen laboral si así lo desea la persona afectada, así como regularizar las situaciones de incompatibilidad entre la naturaleza jurídica funcionarial de estos puestos y la relación o vinculación laboral de quien los ocupa, autorizando al legislador a llevar a cabo un proceso de funcionarización, permitiendo al personal laboral su participación en las pruebas de acceso a los Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritas las funciones o los puestos que desempeñe, siempre que posea la titulación necesaria y reúna los restantes requisitos exigidos, debiendo valorarse a estos efectos como mérito los servicios efectivos prestados en su condición de laboral, y las pruebas selectivas superadas para acceder a la categoría laboral.

De esta forma la Disposición Transitoria Segunda del EBEP se reitera en el proceso de funcionarización iniciado en 1988 (y que a pesar de su carácter “transitorio” ha durado hasta 2007), persistiendo los requisitos de vincular la funcionarización a la promoción interna (normalmente a “promociones internas horizontales” y no necesariamente a las “verticales” para acceder a cuerpos y escalas de un grupo superior), la participación en estos procesos se restringe al personal laboral fijo (si bien la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2007 la hace extensiva al personal laboral de duración indefinida por haberse encadenado sucesivos contratos temporales irregulares), el proceso selectivo deberá efectuarse mediante la exclusiva modalidad de concurso-oposición (que en principio conlleva la celebración de “pruebas selectivas”) y que la participación en los procesos de funcionarización lo sea para acceder a cuerpos y escalas a los que figuren adscritos las funciones o los puestos que desempeñen los trabajadores, siempre que reúnan la titulación necesaria y los requisitos establecidos en la convocatoria.

Por último, resulta fundamental que el personal laboral fijo a la entrada en vigor del EBEP “esté desempeñando funciones de personal funcionario”, no alcanzando a aquellos trabajadores que ocupen puestos que conforme a la ley (y en concreto a los criterios señalados por el art. 15.1.c) de la LMRFP) pueden ser desempeñados por personal laboral.

Al amparo de la citada Disposición Transitoria del EBEP, la Junta de Andalucía ha venido acometiendo diversos procesos de funcionarización del personal laboral, (...).

En todos los casos acogidos a la vía excepcional de funcionarización del EBEP, se establece la exigencia de pertenecer, con anterioridad a la entrada en vigor del EBEP, como personal laboral fijo de la categoría correspondiente y «estar desempeñando funciones correspondientes al Cuerpo y especialidad convocados en puestos de trabajo clasificados en la RPT dentro de la categoría profesional correspondiente o estar desempeñando puestos adscritos en dicha RPT al correspondiente Cuerpo y Especialidad».

Tercera.- La cuestionable decisión municipal de funcionarizar la totalidad de la plantilla laboral municipal y del proceso selectivo articulado.

a) En cuanto a la decisión municipal del Ayuntamiento de El Ejido de funcionarizar la totalidad de la plantilla del personal laboral indefinido de la misma, aspecto que se pretende acometer en forma fraccionada en sucesivas convocatorias y previa clasificación de las plazas con adscripción indistinta a funcionarios o laboral (F/L) en la RPT municipal.

Desde nuestra perspectiva, el Acuerdo municipal de 7 de marzo de 2012, por el que se aprueba el Plan de Recursos Humanos del Ayuntamiento de El Ejido merece las siguientes consideraciones:

1º. En primer lugar hay que destacar que el proceso puesto en marcha por dicha Corporación se hace al amparo de la Disposición Transitoria 2ª del EBEP, lo que de partida conlleva que en el personal laboral objeto de funcionarización han de darse el requisito establecido en dicha disposición: que el personal laboral fijo existente al momento de la entrada en vigor del EBEP (13 de marzo de 2007) esté desempeñando o pase a desempeñar funciones de personal funcionario y que dicho colectivo posea el requisito de titulación necesaria y reúna el resto de los requisitos exigidos en la convocatoria.

Por otro lado, la funcionarización promovida por el Ayuntamiento va referida exclusivamente al “personal laboral indefinido”, y no al personal laboral “fijo” a que se refiere la disposición estatutaria, aspecto que si bien encuentra amparo en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2007, que hace extensiva la funcionarización al personal laboral de duración indefinida (por haberse encadenado sucesivos contratos temporales irregulares), dicha habilitación obliga a que ante la consideración de dicha modalidad laboral (normalmente adquirida extramuros de las OEP y de las convocatorias de acceso a plaza laboral “fija”) se refuercen los mecanismos de funcionarización, especialmente en la fase de “oposición” del proceso selectivo.

2º. Otro aspecto a atender es el relativo a que el contenido funcional de los puestos desarrollados por el personal laboral indefinido han de tener una coincidencia con el contenido funcional de las plazas correspondientes a las escalas, subescalas, clases y categorías del personal funcionario, tanto de la Administración General como en el ámbito de la Administración Especial, con el amplio margen con que se dispone en los arts. 167 y siguientes del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

En este aspecto, cabe decir que los puestos que vengán desempeñando el personal laboral indefinido ha de corresponderse con funciones de personal funcionario, pues la simple modificación de la RPT de los puestos de naturaleza laboral a adscripción indistinta a puestos de naturaleza funcional o laboral (F/L), en modo alguno conlleva que las funciones muten automáticamente de naturaleza laboral a funcional. A este respecto resulta incongruente que determinadas categorías de personal laboral a funcionarizar, como por ejemplo la plaza de Oficial (personal de oficios), se correspondan con funciones de personal funcionario, ni antes ni después de la modificación de la RPT, toda vez dicha categoría, correspondiente a tareas de personal de oficio, no tiene la consideración de funciones públicas y, por tanto, inadecuadas para su funcionarización.

Por otro lado, en cuanto a la dual adscripción de los puestos a funcionarizar a funcionarios y laborales indistintamente (F/L) debe señalarse que tanto la doctrina como la jurisprudencia se manifiestan mayoritariamente por la ilicitud de aquellas RPT que adscriban indistintamente a personal funcionario y laboral un mismo puesto de trabajo.

3º. La circunstancia de que el proceso de funcionarización se acometa de forma fraccionada a través de cuatro convocatorias específicas choca con el carácter excepcional (“por una sola vez”) con que se diseña por la normativa, tanto la LMRFP como por el EBEP.

4º. Por último, no se incardina el proceso de funcionarización en el seno de una OEP, la correspondiente al ejercicio de 2012, toda vez que dicha Corporación, en virtud de las restricciones legales impuestas por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 30 de diciembre, no aprobó la OEP correspondiente a dicho año como tampoco la correspondiente al 2011, en contraposición a la OEP de 2013, objeto de publicación en el Boletín Oficial de la provincia de Almería de 14 de febrero de 2013.

b) En cuanto a la particularidad del proceso selectivo.

En relación a este aspecto caben hacer las siguientes consideraciones:

1º. El EBEP, al igual que la regulación anterior por la LMRFP, en su Disposición Transitoria Segunda no solo establece que la funcionarización ha de reconducirse por vía de OEP y convocatoria de promoción interna, sino que señala expresamente la modalidad de la selección a través de “concurso-oposición”, proceso selectivo respecto al cual dispone que en la fase de concurso puede valorarse como mérito los servicios efectivos prestados así como “las pruebas selectivas superadas para acceder a esta condición” (la de laboral fijo).

Pues bien, resulta obvio que la citada disposición está refiriéndose al personal laboral fijo, colectivo que puede haber accedido a la plaza laboral por cualquiera de los sistemas de selección, y que en la medida que haya sido por vía de oposición o concurso-oposición, con celebración de pruebas selectivas, una vez superadas las mismas, éstas pueden ser objeto de valoración e incluso de exoneración en el proceso selectivo de funcionarización si así lo especifica la convocatoria.

Los procesos de funcionarización acogidos a la vía excepcional de la Disposición Transitoria Segunda del EBEP se establece como la única vía para que el personal laboral fijo, y en su caso el personal laboral indefinido, acceda a los Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritas las funciones que desempeña, sea mediante su participación en los procesos selectivos de promoción interna de los funcionarios de carrera, es decir, a través del proceso de funcionarización.

La funcionarización del personal de las Administraciones Públicas, entendido como aquel proceso en virtud del cual sus trabajadores fijos e indefinidos participan en procedimientos selectivos restringidos, cuya superación implica obtener la condición de funcionario, supone una de las singularidades más destacadas del régimen jurídico de acceso al empleo público.

Pero dicho proceso selectivo debe, a su vez, llevarse a cabo de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 del EBEP, es decir, mediante “procedimientos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales, de igualdad, mérito y capacidad”, así como los contemplados en el artículo 55.2 del EBEP y demás disposiciones

que resultan de aplicación como la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, especialmente su artículo 22.3 y, especialmente, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de funcionarios de Administración Local.

Por otro lado, no podemos perder de vista que el colectivo diana del proceso de funcionarización puesto en marcha por el Ayuntamiento de El Ejido va referido exclusivamente al personal laboral indefinido (por más que la Corporación lo considere "fijo"), colectivo que con independencia de la causa que traiga motivo en dicha consideración laboral, lo cierto es que no ha accedido al empleo público laboral vía de una OEP, su traslado a la respectiva convocatoria pública y el ulterior proceso selectivo garantizador del cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público, motivo por el cual obliga a que se refuercen estos principios en el proceso selectivo de funcionarización a que nos referimos.

Desde esta perspectiva, en la medida de que el colectivo objeto de funcionarización no haya superado un proceso selectivo para adquirir la condición de laboral indefinido (probabilidad implícita a dicha modalidad de vinculación laboral), resulta obligado que el proceso de funcionarización incluya en la convocatoria una fase de oposición en la que se garantice el estricto cumplimiento de los principios constitucionales a que nos referimos, que bien porque no se articularon o lo fueron sin el suficiente rigor a la hora de adquirir la condición laboral indefinida, resulta inexcusable introducir en el proceso selectivo y que el personal afectado supere para acceder a la condición de funcionario de carrera.

En resumen, debemos considerar que el procedimiento para que el personal laboral fijo, y aún con más énfasis para el indefinido, acceda a la condición de funcionario de carrera debe cumplir unos requisitos mínimos que, en ningún caso pueden ser excluidos o diluidos sin que quepa la exención de ellos y su correspondiente evaluación por un Tribunal seleccionador debidamente constituido: la realización de ejercicios con sujeción al temario preestablecido para la clasificación profesional que se pretenda y su evaluación favorable que demuestre la suficiencia de méritos y capacidad.

Pues bien, dicho sistema, en el caso del citado Ayuntamiento y en lo que a la fase de oposición se refiere, ha sido sustituido por la simple superación de cursos de capacitación, realización de proyecto y trabajo y, en su caso, la defensa oral de los mismos, lo que a nuestro entender, deriva la inconstitucionalidad del proceso de funcionarización ya que ello no garantiza el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad y convierte a la selección en una integración ad hoc sin amparo constitucional.

Resulta obligado traer aquí a colación la STC 38/2004, de 11 de marzo, pronunciamiento del Tribunal Constitucional se refiere al proceso de funcionarización previsto en la Ley Asturiana de 1996, que articuló un procedimiento específico basado no en un proceso selectivo por concurso, oposición o concurso-oposición, sino a través de la superación de unos cursos de formación.

En dicha sentencia (anterior al EBEP y por tanto con referencia a la disposición transitoria decimoquinta de la LMRFP) se vino a establecer que los procesos de funcionarización promovidos por la norma autonómica, dado su carácter restringido, devenían inconstitucionales, porque suponían una excepción a una norma básica estatal, la

del art. 19 de la LMRFP, careciendo de una cobertura legal de carácter también básico para ser llevados a cabo en el ámbito autonómico.

Siguiendo la fundamentación de dicha sentencia, el acceso a la función pública previsto en el citado art. 19 de la LMRFP debe efectuarse a través de convocatoria pública que respete los principios de igualdad, mérito y capacidad, precepto que tiene el carácter de norma básica en el sentido previsto en el art.149.1.18º de la Constitución Española.

Todo lo más, el proceso de funcionarización desplegado por el Ayuntamiento de El Ejido tan solo legitimaría para transformar la vinculación laboral indefinida en otra funcional interina, sin solución de continuidad y sin más pruebas específicas que las que se establecen en la convocatoria para la fase de oposición: la superación de un curso de capacitación (con aprovechamiento) para unas plazas determinadas y la realización de un proyecto técnico (y su defensa oral) para otras.

Cuarta.- La inadecuación de la convocatoria de funcionarización del Ayuntamiento de El Ejido a los postulados del EBEP.

El análisis de la convocatoria de funcionarización desplegada por el Ayuntamiento de El Ejido se nos antoja con claridad contraria al ordenamiento jurídico y en concreto a los postulados de la Disposición Transitoria Segunda del EBEP como a los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público, motivo por el cual entendemos que procede llevar a cabo las facultades revisoras de las Administraciones públicas, tanto por parte del referido Ayuntamiento, como por la Administración de la Junta de Andalucía en su ejercicio de fiscalización de la actividad local desplegada por las Corporaciones Locales de Andalucía.

En la medida que tal proceso de funcionarización puede haber generado actos favorables de nombramiento como funcionarios de carrera con vulneración del marco jurídico regulador, ateniéndonos a las potestades revisoras atribuidas a la Administración por los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, procede que por la Administración actuante se adopten los acuerdos pertinentes en orden a la revisión de oficio de los actos que incurran en supuesto de invalidez. En el caso que aquí nos ocupa la convocatoria de funcionarización del Ayuntamiento de El Ejido publicada en el BOP de Almería de 24 de octubre de 2012, y cuantos actos de nombramiento como funcionario de carrera se deriven de la misma, incurren en supuesto de invalidez, por vulneración del marco jurídico regulador: principios constitucionales de acceso al empleo público (arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución) y el bloque de legalidad conformada por la Disposición transitoria Segunda del EBEP y demás normativa local concordante.

Por su parte, en lo que atañe a la Junta de Andalucía, corresponde a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, a través de la Dirección General de Administración Local el ejercicio de las actuaciones dirigidas a fiscalizar la adecuación de los actos y disposiciones locales al ordenamiento jurídico (art. 7 del Decreto 147/2012, de 5 de junio, de estructura orgánica de la citada Consejería), circunstancia por la que daremos traslado de la presente resolución a dicho centro directivo. Y a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía de Almería, en cuanto al ejercicio de las competencias atribuidas por la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (art. 37.1.e), en su redacción por la Ley 4/2012, de 21 de septiembre.

A la vista de todo ello procedimos a formular a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de El Ejido:

Recordatorio de los deberes legales de los preceptos contenidos en esta resolución.

Recomendación 1, para que promoviese expediente de revisión de oficio, en relación al Plan de Recursos Humanos aprobado por el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el 7 de marzo de 2012, así como la Resolución de Alcaldía, de 1 de octubre de 2012, que aprueba las Bases Generales del proceso de funcionarización de diversas plazas en el Ayuntamiento de El Ejido, en la medida que puedan incurrir en vulneración de la legalidad ordinaria reguladora de los procesos de funcionarización así como de los principios constitucionales reguladores del acceso al empleo público, todo ello conforme al procedimiento previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Recomendación 2, en orden a proceder a la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo municipal en orden a una correcta adscripción de las plazas en atención a la naturaleza funcionarial o laboral de sus desempeños, que en modo alguno puede ser de adscripción indistinta a plaza funcionarial y laboral (F/L).

Del contenido de esta Resolución dimos traslado a la Dirección General de Administración Local, de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Almería así como a la Subdelegación del Gobierno de Almería, para que, en sus respectivos ámbitos competenciales, promoviesen las acciones oportunas en orden a reparar la legalidad que entendemos ha sido conculcada por el Ayuntamiento de El Ejido, en el proceso selectivo de funcionarización objeto de este expediente.

Con fecha 11 de julio de 2013, recibimos respuesta de la Alcaldía del Ayuntamiento, de cuyo contenido se desprende que plantea discrepancia técnica en orden a la aceptación de las Resoluciones formuladas por esta Institución, al entender que no resulta factible -por las razones que nos expone- acceder a la revisión del Plan de Ordenación de Recursos Humanos y de las bases de funcionarización.

Por parte de la Subdelegación del Gobierno en Almería, con fecha 11 de julio de 2013, se informa que

“Al respecto le participo que por parte de esa Subdelegación del Gobierno, en el ejercicio de las competencias en materia de control de la legalidad de los actos y Acuerdos de las corporaciones Locales que le atribuye la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases de Régimen Local (LBRL), se procedió al examen de dichas Bases, sin que resultara ningún indicio de ilegalidad de las mismas, por lo que no se estimó necesario solicitar ampliación de información (artículo 64 LBRL), ni por tanto, formular Requerimiento de anulación (art. 65.1 y 2 LBRL), o interponer Recurso Contencioso-administrativo (art. 65.3 y 4 LBRL).

En otro orden de consideraciones, conviene puntualizar que en el momento presente esta Subdelegación del Gobierno, no podría formular el Requerimiento de anulación previsto en el art. 65 de la citada LBRL, contra las Bases del proceso de funcionarización que nos ocupa, pues el plazo legalmente

establecido al efecto es de 15 días hábiles, siguientes a la comunicación o publicación de las mismas (art. 65.2). Habiendo declarado el Tribunal Supremo, en Sentencia 18/07/1996, que esta técnica de control de la legalidad de los actos y acuerdos locales, atribuida por el art. 65 LBRL a la Administración del Estado, no constituye una acción de nulidad, por lo que el referido plazo de 15 días no se amplía por muy grave que sea la infracción del Ordenamiento cometida por la Entidad Local (actos nulos de pleno derecho del art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Tampoco sería posible la impugnación directa de las Bases ante la Jurisdicción contencioso administrativa, prevista en el art. 65.4 LBRL, pues ha vencido el plazo de 2 meses establecido al efecto en el artículo 46 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Sin perjuicio de cuanto antecede, y teniendo en cuenta que el proceso de funcionarización del personal laboral fijo o indefinido del Ayuntamiento de El Ejido se va a llevar a cabo de forma escalonada, en diversos ejercicios, tal como se prevé en el art. 10 del convenio Colectivo del Personal Laboral de la Corporación para el periodo 2012-2015, esta Subdelegación del Gobierno examinará con especial atención las respectivas convocatorias a fin de garantizar que las mismas respeten los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (art. 103.3 CE), pues uno de los objetivos prioritarios en nuestra tarea de control de la legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales de la Provincia es garantizar que tanto las cláusulas de los Pactos y Convenios Colectivos aprobados por las mismas en materia de ingreso y selección del personal, como las Convocatorias de provisión de puestos de trabajo, sean respetuosas con lo establecido en el citado art. 103 CE así como en el art. 55.2 del EBEP.”

Y, en cuanto a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Almería, el informe fue emitido por la Dirección General de Administración Local, de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, del que merece la reseña siguiente:

“(…) Partiendo pues de la legitimación general de la Junta de Andalucía para someter a revisión jurisdiccional cualquier disposición o acto de las Entidades Locales que considere que infrinja el ordenamiento jurídico, al tener el reconocimiento estatutario de competencias sobre el Régimen Local (de lo que tienen debido conocimiento las distintas Delegaciones del Gobierno), se indica que en el caso que nos ocupa y por lo que se refiere a la recomendación del restablecimiento de la legalidad conculcada por el Ayuntamiento de El Ejido, en principio, el no haber impugnado las referidas bases generales puede ser un obstáculo para impugnar sucesivos actos de aplicación puntual de las mismas.

No obstante, le informo que la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, en el ejercicio de las funciones de planificación y coordinación general de las actuaciones dirigidas a la impugnación judicial de actos y disposiciones locales que vulneren el ordenamiento jurídico, (...), ha dado las pertinentes instrucciones a los Servicios Periféricos de la Consejería en la Delegación del Gobierno de Almería para que promueva la impugnación de los referidos actos de aplicación

en el caso de que el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía lo considere factible en su preceptivo y previo informe”.

En consecuencia, procedemos a dar por concluidas nuestras actuaciones con la inclusión del expediente de queja- respecto al Ayuntamiento de El Ejido (Almería), en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y al consiguiente archivo del expediente, por cuanto siendo posible una solución positiva ésta no se ha conseguido.

2.5.2. Condiciones Laborales.

En la **queja 12/3876**, a la que fueron acumuladas la **queja 12/3877** y **queja 12/3878**, los representantes del personal del Ayuntamiento de Cazalla de la Sierra (Sevilla), vinieron a denuncia la situación discriminatoria de la Policía Local en relación a sus condiciones laborales.

Del contenido inicial del escrito de queja, los hechos denunciados giraban sobre distintos extremos derivados de su relación de empleo -referidos exclusivamente al personal de la Policía Local-, como son: imposición de servicios (nocturnos, festivos, turnos, etc.), retribuciones (gratificación, complemento de destino..), condiciones de trabajo (horario, permisos,..), derecho de negociación, etc.

En síntesis el informe de la Alcaldía, atendiendo nuestro requisito, se resumía en lo siguiente:

- A finales de 2008 se constituyó la Mesa General de Negociación y tras sesiones varias se dio por finalizadas –sin alcanzar acuerdo alguno- con fecha 3 de mayo de 2010 y, hasta la fecha no se ha vuelto a reanudar negociación alguna, en relación a las modificaciones afectantes al estatuto de los empleados públicos (paralización de oferta pública de empleo, reducción de las retribuciones, alteración de las condiciones de trabajo: permisos, acción social, etc., como consecuencia primero del Real Decreto Ley 8/2010 y posteriormente por las sucesivas limitaciones establecidas para el personal al servicio de las Administraciones Públicas por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado (años 2011–2012).

- La diferencia existente en cuanto al nivel de complemento de destino data del anterior Acuerdo del Personal del año 2002, y sin que hasta la fecha haya sido objeto de revisión.

- La ampliación de jornada laboral de la Policía Local adoptada por el Ayuntamiento para garantizar el libre ejercicio de derechos y libertades de los ciudadanos (disponibilidad del servicio de seguridad ciudadana las 24 horas del día). Todo ello previo reconocimiento por el Ayuntamiento Pleno, así como de su oportuna gratificación.

- La eliminación de la gratificación como consecuencia de la aprobación del Plan de Ajuste Municipal.

- El incremento de la jornada laboral semanal a 37,5 horas desde la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2012.

- La supeditación de los permisos ordinarios o extraordinarios del personal a las necesidades del servicio. En todo caso, por parte de la Alcaldía se alcanzó acuerdo con la Policía Local, para que todos sus integrantes disfrutaran de sus oportunos permisos.

De la información aportada por la Alcaldía se dio oportuno traslado al representante de personal de la entidad local.

Sobre este conflicto hacíamos las siguientes consideraciones:

Primera.- El contexto de las medidas estatales de contención del gasto de personal del sector público.

En relación al sector público, el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, recoge un conjunto de disposiciones para reducir, con criterios de progresividad, la masa salarial del sector público en un 5 por ciento en términos anuales como medida encaminadas a conseguir un ahorro en las partidas presupuestarias correspondientes a las retribuciones del personal del sector público, respecto a las señaladas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado vigente en aquel momento.

A continuación, el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, y su posterior versión en Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012, aparte de adoptar la medida de congelación de las retribuciones para el 2012 (también congeladas en el 2011 tras la reducción del 2010 y la práctica congelación del 2009 y de la práctica paralización de las ofertas de empleo público, se adopta una reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos, estableciendo una jornada ordinaria no inferior a las 37 horas y 30 minutos en promedio semanal. Igualmente se dispone que durante el ejercicio 2012 no podrá realizarse aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.

El Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, entre cuyas medidas afectantes al empleo público podemos señalar:

La supresión durante el año 2012 de la paga extraordinaria del mes de diciembre y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre.

- La posibilidad, con carácter excepcional, de la suspensión o modificación de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, cuando concurra causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas.

- La reducción de los días de libre disposición, se suprimen los días adicionales por antigüedad tanto en el caso de las vacaciones como en el de los días por asuntos particulares y se suspenden los pactos y acuerdos que contradigan estas disposiciones.

- Se limita el número de días de asuntos particulares y de días adicionales a los de libre disposición que puedan haber establecido las Administraciones Públicas y se

adoptan medidas con la misma finalidad en relación con el personal laboral, así como respecto de las vacaciones.

- En materia de tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación, nombramiento de delegados sindicales, dispensas de asistencia al trabajo y demás derechos sindicales, se limitan los actualmente existentes a los estrictamente previstos por la normativa laboral, favoreciendo el incremento de los tiempos de trabajo destinados directamente al servicio público.

- Se modifica temporalmente el régimen retributivo del personal incluido en el Régimen General de la Seguridad Social durante la situación de incapacidad temporal, sin perjuicio de que se establece un mandato dirigido a las Administraciones Públicas a adoptar medidas para reducir el absentismo de su personal.

En el mismo sentido, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, continúa con las medidas presupuestarias en materia de gastos de personal, condicionándolos al mandato constitucional de estabilidad presupuestaria, y así se congelan de nuevo las retribuciones.

Entre sus puntos relevantes, cabe reseñar el que no se podrá establecer ningún incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2012, pero a efectos comparativos se tendrán en cuenta las retribuciones que obraban en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de PGE para el año 2012, obviando la supresión de la paga extraordinaria por el RDL 20/2012, de 13 de julio y que se consideran inaplicables los acuerdos, pactos o convenios colectivos que contengan cláusulas que establezcan cualquier tipo de incremento.

Pues bien, este bloque normativo ha tenido una incidencia directa en las Administraciones Locales, como en el resto de las Administraciones territoriales, lo que a la postre ha supuesto una alteración sustancial en las retribuciones y condiciones de trabajo de los empleados públicos, en algunos aspectos con carácter igualitario y en otros, diferenciado en función del margen de disponibilidad habilitado por dicha legislación.

Segunda.- El derecho a la negociación colectiva.

Con independencia de que la relación de servicios de los empleados públicos viene especialmente regulada por su propio Estatuto, lo cierto es que existe un amplio margen para que por vía de la negociación colectiva se concrete las condiciones de su relación de servicios, negociación supeditada a los límites del artículo 33 EBEP («la negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos que estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria...»).

Junto con esos principios de legalidad y cobertura presupuestaria, el artículo 31.1 EBEP señala que la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos estará sujeta a los principios de obligatoriedad, buena fe negociadora, publicidad y transparencia, que se reflejarán su régimen jurídico, principios igualmente extensibles a la negociación colectiva del personal laboral.

Siguiendo las previsiones del EBEP (artículo 31.1.) conviene recordar que los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional para la determinación de sus condiciones de trabajo.

A esos efectos, se constituirá Mesa de Negociación en las que estarán legitimados para estar presentes, por una parte, los representantes de la Administración Local, y por otra los representantes de los empleados municipales (Delegados o Juntas de Personal) (artículo 34).

Entre las materias objetos de negociación, se encuentra la aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas así como la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios (artículo 37.1.a) y b). Ha de tenerse en cuenta que en los últimos años, distintos Tribunales Superiores de Justicia e incluso el Tribunal Supremo ha resuelto la anulación de presupuestos municipales al apreciar la omisión de la negociación colectiva en relación a la modificación de la relación de puestos de trabajo, de la que la plantilla de personal y el presupuesto son el reflejo presupuestario.

Tras la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, se atribuye a dichos órganos el derecho de negociación, con exclusión de las materias donde la Administración ejercitase sus potestades de organización (entre las que se incluía las Relaciones de Puestos de Trabajo). En la práctica, algunas Administraciones llevaban a cabo la negociación de las RPT (sin estar obligadas jurídicamente a ello) y otras se limitaban a informar o dar cuenta a los órganos de representación sindical del borrador de RPT e informarle de su aprobación.

Pues bien, el EBEP introdujo un inciso de gran incidencia al disponer el artículo 37.2.a) que: «Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las Organizaciones Sindicales a que se refiere este Estatuto».

La información aportada al expediente, al igual que sucede con relación al sistema de clasificación y ordenación de puestos de trabajo y su valoración, tampoco especifica los factores a los que alcanza la modificación de los complementos específicos y, por lo tanto, la incidencia que la misma haya podido tener en las condiciones de trabajo de los funcionarios que desempeñen los puestos afectados, sin que esta indefinición pueda jugar a favor de eludir trámites que con carácter preceptivo se establece en la legislación y en la jurisprudencia.

Consta, en la información municipal, que se constituyó la Mesa Local de Negociación, si bien inoperativa desde mayo de 2010 -como así nos ha confirmado la Alcaldía- y, lo que se justifica con su confirmación en un contexto de crisis y, por otra parte, por cuanto no adopta ningún acuerdo en el periodo 2008-2010.

En consecuencia, la nueva regulación exige, contrariamente a lo prevenido en la citada Ley 9/87, que las decisiones de las Administraciones que afecten a sus potestades de organización, entre las que cabe citar las relativas a la aprobación de las Relaciones de

Puestos de Trabajo como instrumento técnico legalmente previsto para llevar a cabo la ordenación del personal, en cuanto repercutan en las condiciones de trabajo de los funcionarios, sean objeto de negociación con las organizaciones sindicales.

A la vista de todo ello y de conformidad con el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Cazalla de la Sierra:

Recordatorio de deberes legales de las disposiciones anteriormente reseñadas.

Recomendación para que se promoviesen las acciones oportunas para reactivar el funcionamiento normal de la Mesa General de Negociación con sometimiento a la misma de las materias objetos de negociación.

Por parte de la primera autoridad municipal se informa sobre la aceptación de la Resolución formulada y, en ese sentido comunica la constitución de la Mesa General de Negociación, en consonancia con los representantes sindicales, siendo objeto primordial de la misma dotar de un nuevo Acuerdo para los funcionarios y Convenio colectivo para el Personal Laboral, así como la elaboración e implantación de la Relación de Puestos de Trabajo.

II. URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

Por la gran cantidad de cuestiones objeto de interés para las Administraciones Locales recomendamos consultar las separatas temáticas de este área del Informe que se divide en las materias de “TRANSPORTES Y TRÁFICO” y “URBANISMO Y OBRAS PÚBLICAS”

IV. EDUCACIÓN

2.1.3. Edificios Escolares.

En el ejercicio de 2013 hemos seguido recibiendo quejas en las que se ponía de manifiesto tanto la necesidad de construcción de nuevos centros educativos o la ampliación de los existentes, como intervenciones dirigidas al mantenimiento y la reparación de infraestructuras e instalaciones ya existentes. Como ya señalábamos en el Informe Anual precedente, dado el elevado número de centros docentes en Andalucía y la antigüedad de muchos de ellos, son continuas las demandas que en este sentido se vienen produciendo, de manera que las Administraciones competentes se encuentran con importantes dificultades para atender con rapidez y solvencia algunas intervenciones que resultan inaplazables.

Si bien es cierto que, en aquellos de los casos en los que se ha puesto de relieve la necesidad de construcción de nuevos centros escolares o su ampliación, la Administración educativa ha dado una respuesta diligente en cuanto a que se han creado y dotado todas las plazas que eran necesarias para garantizar el derecho a la educación en las etapas de escolarización obligatoria, no siempre la solución ofrecida ha sido del agrado de la comunidad educativa afectada.

Nos referimos con ello a que en muchas ocasiones, ante la insuficiencia presupuestaria para acometer grandes obras de infraestructuras, se ha debido de optar por la instalación de estructuras de uso temporal, es decir, por las conocidas como “caracolas”. Además de que dichas estructuras, aun siendo aptas para el uso al que van destinadas, no reúnen todos los requisitos de construcción que impone la normativa aplicable a los edificios educativos, el mayor temor, a veces fundado en experiencias anteriores, es el que dicha temporalidad se prolongue más allá de lo inicialmente previsto, de manera que lo que viene a suplir una carencia en principio puntual, se convierte en una solución a largo plazo y, por lo tanto, en una prolongación en la escolarización en condiciones inadecuadas.

No obstante, ya nos hemos expresado en varias ocasiones el esfuerzo presupuestario realizado por las Administraciones educativas, siendo reflejo de ello la aprobación, en el mes de septiembre de 2011, del Plan de Oportunidades Laborales en Andalucía (Plan OLA), que venía a sustituir al Plan Mejor Escuela, cuya vigencia se había extinguido en el 2010. Dotado con un presupuesto inicial de doscientos millones de euros (200.000.000,00 €) que se destinarían a financiar el coste de los contratos de obras de construcción, ampliación, modernización, mejora y reforma de centros e infraestructuras educativas, su vigencia se extendía hasta el 31 de diciembre de 2012, fecha en la que deberían estar concluidas las obras financiadas a cargo de dicho Plan.

Sin embargo, el mantenimiento de la situación de recesión económica durante 2012, circunstancia que no fueron previstas en el momento de aprobación del Plan, aconsejó la aprobación, ya en julio de ese año, del denominado Plan de Choque por el Empleo en Andalucía, incluyéndose en el mismo al Plan OLA, si bien con un aumento de 100 millones de euros más sobre la dotación inicial. Así mismo, se acordó ampliar hasta el 31 de diciembre de 2013 el período de ejecución de las actuaciones a realizar a cargo de dicho presupuesto, así como hasta junio de 2014 aquellas otras en las que existieran causas excepcionales que impidieran su finalización en ese plazo.

A falta de datos oficiales que puedan corroborar o, por el contrario, desmentir las noticias que vienen apareciendo en la prensa en los primeros días del mes de enero de 2014, lo cierto es que, según numerosos medios de comunicación, los datos con los que se cuentan hacen pensar en el escaso éxito del Plan desde el punto de vista de los objetivos que se mancaron, principalmente la creación de empleo y la mejora de las infraestructuras educativas.

En cuanto a este último extremo, dichos medios señalan los bajos porcentajes de ejecución –más o menos importantes según la provincia- de las obras e intervenciones programadas desde el inicio del Plan en el 2011, de manera que muchas de ellas no sólo es que no estuvieran concluidas en el mes de diciembre de 2013, como estaba previsto, sino que muchas otras ni siquiera habían dado comienzo.

A falta de datos oficiales, como decimos, hemos de considerar dichas informaciones con las debidas reservas, si bien es cierto que la ampliación del plazo de ejecución del plan hasta finales del 2014 por Acuerdo del Gobierno de la Junta de Andalucía de 10 de diciembre de 2013, hace pensar en que, ciertamente, el ritmo de las obras no ha sido el esperado.

2.1.3.1 Instalaciones y construcciones de nuevos centros.

A las dificultades presupuestarias con las que se encuentra la Administración educativa, en general, para acometer las obras de infraestructuras programadas, hay que añadir las dificultades financieras de algunas de las empresas adjudicatarias de las mismas, de modo que, en más de una ocasión, la imposibilidad de encontrar la financiación necesaria, ha retrasado o impedido la conclusión de las obras en los plazos previstos.

Ya comentábamos en el Informe Anual 2012 que la situación de crisis afectaba por igual a Administración y particulares, de modo que, en algunas ocasiones, la paralización de obras ya iniciadas se había producido por los retrasos con los que los organismos públicos contratantes estaban haciendo frente a las liquidaciones de las certificaciones correspondientes, así como que, en otros, el motivo de la paralización había sido la quiebra de la empresa a la que se adjudicó la construcción.

Esta situación, lamentablemente, es la misma que hemos venido observando durante el ejercicio de 2013, siendo ejemplo de ello las quejas que a continuación comentaremos.

No obstante, aludiremos en primer lugar, a la **queja 12/6755** y a la **queja 12/7018**, relacionadas ambas con la **queja 12/723**, que si bien fueron, en parte, expuestas en el Informe del año anterior, en aquel momento estaban en plena tramitación y a la espera de la información que habíamos solicitado de la Administración competente.

Recordemos que en la **queja 12/723**, la persona interesada nos trasladaba su preocupación por el retraso que, según nos decía, estaba sufriendo la construcción de la 2ª fase de un CEIP de Dos Hermanas (Sevilla), resultando que en el curso 2011-12, el primer grupo que había pasado al primer curso de la Educación primaria había sido escolarizado en aulas prefabricadas, preocupando a los padres y madres que, debido a dicho retraso, tampoco las obras estuvieran terminadas para cuando diera comienzo del curso 2012-13, como así ocurrió.

Admitida la queja a trámite, solicitamos de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla que, sin perjuicio de otras consideraciones que estimaran oportunas remitirnos, nos informaran, concretamente, de cuál era la planificación que se tenía prevista para la construcción de la segunda fase del centro docente en cuestión.

En cumplimiento de esta petición, se nos envió un informe al que adjuntaban fotocopia del Boletín Oficial de la Junta de Andalucía en el que se publicaba la contratación de las obras de ampliación del colegio, deduciéndose, por lo tanto de dicha información, que el asunto estaba en vías de solución por lo que, lógicamente, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones informando de todo cuanto supimos a la interesada.

Sin embargo, si eso fue en el mes de abril de 2012, ya estando en el mes de diciembre siguiente los interesados en la **queja 12/6755** y **queja 12/7018**, respectivamente, se dirigían a esta Institución para poner en nuestro conocimiento que, a pesar de que con fecha 11 de julio de 2012, efectivamente, se había formalizado el contrato de construcción del señalado colegio, y que la misma había dado comienzo, en el momento en el que nos dirigían sus escritos las obras estaban paralizadas porque, según la empresa constructora, la Delegación Territorial de Sevilla no había liquidado las correspondientes certificaciones.

Su preocupación, y la del resto de afectados, una vez más, era la de que de no continuarse con las obras, tampoco esta vez estarían concluidas para el curso 2013-14.

Así pues, admitida la queja a trámite, en respuesta a nuestra solicitud de información, afortunadamente, desde la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla se nos indicó que, una vez que se había cancelado el contrato suscrito con la empresa adjudicataria de las obras, se había procedido a una nueva adjudicación de la obra que se había paralizado. La nueva empresa contratada ya había dado comienzo con los trabajos que estaban pendientes, habiéndose comprometido a finalizar las obras para el comienzo del curso 2013-14.

Entendiendo que, por lo tanto, el asunto por el que los interesados en los expedientes aludidos estaba en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones, no habiendo vuelto a tener noticias de problema alguno y, suponiendo, por ello, que las obras se desarrollaron y concluyeron con normalidad.

Por su parte, circunstancias similares parecían ser las que se habían producido en la localidad almeriense de Serón, lo que dio lugar a la incoación de oficio de la **queja 12/6682**.

Así, pudimos conocer a través de la prensa local de Almería, que desde hacía ya varios meses se encontraban paralizadas las obras de construcción del nuevo colegio en la localidad señalada. Según argumentaba la empresa constructora a la que en su día fue adjudicada la realización del proyecto de construcción del centro docente, el motivo de la paralización era el impago por parte de la Junta de Andalucía de las últimas certificaciones, de manera que, aunque hacía muy poco se le habían hecho efectivas las correspondientes a los meses de junio y julio anteriores, estándose en el mes de noviembre de 2012, aún se le adeudaba unos 104.000€.

Por su parte, la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Almería y la Gerencia Provincial del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos de esa misma capital señalaban que, no se les debía más de 66.000 €, considerando,

además, que dicha cantidad era insignificante en relación al montante total de la obra, que ascendía a 1.500.000 €, aproximadamente, habiendo sido realizados los pagos correspondientes de manera regular.

Así mismo, el propio Ayuntamiento había instado a las partes implicadas a resolver el problema, ya que la Corporación municipal es la que de sus arcas estaba haciendo frente al pago del alquiler de los terrenos donde se habían tenido que ubicar las aulas prefabricadas que acogían al alumnado mientras se realizaban las obras.

La cuestión era que los afectados, representados por la Asociación de Madres y Padres de Alumnos, manifestaban encontrarse impotentes ante el cruce de acusaciones sin que ninguna de las partes pusiera fin a la disputa y se finalizaran unas obras que deberían haberse concluido en el mes de septiembre. En palabras de su representante, el mantener a los niños y niñas en esas precarias condiciones atentaba directamente a su derecho a una Educación de calidad, puesto que no contaban con las instalaciones necesarias para desarrollar sus actividades deportivas (tenían que desplazarse por un tramo de carretera hasta instalaciones deportivas municipales), así como que carecían de cualquier espacio destinado a actividades colectivas.

Por esta razón, al objeto de poder conocer con mayor profundidad el problema señalado y, en su caso, requerir a la Administración competente para que adoptaran las medidas oportunas en orden a su resolución, incoamos el correspondiente expediente de oficio.

Si como consecuencia de ello nuestra solicitud de información fue formulada a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Almería a finales del mes de noviembre de 2012, tras sucesivos reiteros, no fue hasta enero de 2013 cuando recibimos la correspondiente respuesta, donde se justificaba la tardanza en su elaboración, puesto que quedaba de manifiesto que desde que se produjera el inicio de las obras, el 3 de enero de 2011, no habían dejado de ocurrir incidentes que retrasaban la conclusión del proyecto.

Según podíamos leer en el informe administrativo, durante la ejecución de las obras ocurrían sucesivas incidencias, algunas de ellas relativas a la propia ejecución, lo que había conducido, en un principio, a la ampliación del plazo de terminación. En general, se apreciaba una ralentización de los trabajos con escaso ritmo de producción, lo que llevó, así mismo, a solicitar a la empresa la actualización de la programación de trabajo por entender la dirección de las obras que la inicialmente propuesta era inviable, y con objeto de estudiar alternativas para regularizar tanto el planning como la fecha de terminación y recuperar la demora acumulada.

Además de todo ello, en agosto de 2012, se ponen de manifiesto los problemas financieros de la empresa, manifestando ésta tener dificultades para obtener la línea de crédito necesaria para continuar con las obras, sin que, por otra parte, ofreciera alternativa alguna o reconociese formalmente su incapacidad para poder continuar con las obras hasta su conclusión.

En definitiva, una sucesión ininterrumpida de acontecimiento que ocasionaron, paralelamente, el que por parte de la Administración contratante se tuvieran que ir adoptando las medidas oportunas en orden a superar los distintos obstáculos que iban apareciendo.

Finalmente, y tras una, ni fácil ni pacífica liquidación con la empresa adjudicataria, se contrató, mediante el procedimiento adecuado, una nueva Unión Temporal de Empresas (UTE), la que continuaría hasta el final con la ejecución del proyecto de construcción del nuevo colegio “Miguel Zubeldía”, de Serón.

Dicha información, pues, justificaba que diéramos por concluido nuestro expediente de queja de oficio.

2.1.3.2 Conservación y equipamiento.

Sobre estos asunto, en primer lugar, comentaremos la **queja 12/5896**, de la que aunque fueron expuestos sus antecedentes, dejamos pendiente de relatar su conclusión en el Informe anterior.

Recordemos que en los últimos días del mes de octubre de 2012, aparecieron en la prensa numerosas noticias que se hacían eco de la preocupación expresada por el AMPA de un CEIP de Málaga, por el alarmante estado de deterioro en el que se encontraba el edificio que alberga a sus hijos e hijas. Si bien estas circunstancias no suponían ninguna novedad, lo que había colmado el vaso de la paciencia de los afectados era que hacía algunos días habían comenzado a desprenderse y caer cascotes en el patio, siendo providencial el que al haber ocurrido por la tarde, el centro escolar se encontraba desocupado, por lo que no hubo que lamentar daños personales.

Así describían algunas deficiencias que sufría el colegio: *“Grietas por las que cabe una pierna, puertas que no cierran, un gran desnivel en las pistas deportivas, azulejos que se caen en los baños, y que el muro exterior se encuentra en estado lamentable”*.

Según podíamos leer en los medios de comunicación, el edificio, de 35 años de antigüedad, está construido sobre terreno arcilloso, de manera que se producen corrimientos de tierra que, según parece, eran los que provocaban su profundo y continuo deterioro.

Pero el centro de la discordia entre las Administraciones educativas competentes, según se desprendía de las noticias, estaba en que, mientras que por parte del Ayuntamiento de Málaga se aseguraba que todos los años se invertían hasta 20.000€ en realizar labores de reparación y mantenimiento de las instalaciones, así como otros 120.000€ en actuaciones extraordinarias desde 2008, y que el problema residía en la estructura del edificio, por parte de la Delegación Territorial competente se argumentaba que el problema está en la falta de diligencia de la Corporación municipal en la realización de las obras de reparación y mantenimiento que les correspondía.

La cuestión estaba, además, en que ambos organismos fundamentaba sus respectivas argumentaciones en sendos informes técnicos, asegurando el Ayuntamiento que la Gerencia Municipal de Urbanismo confirmaba las anomalías por movimientos del plano de apoyo, mientras que por parte de Delegación Territorial se manifestaba que los informes técnicos no mostraban que existiera ningún daño de carácter estructural.

Considerando, pues, la anterior información, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución, y ante la posibilidad de que se estuvieran conculcando los derechos fundamentales establecidos en los artículos 15 y 27 de la Constitución (derecho a la integridad física y derecho a la Educación,

respectivamente), así como los derechos reconocidos en los artículos 1.a, 112 y 122 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (derecho a una Educación de calidad y a la necesidad de contar con la infraestructura y medios materiales y humanos necesarios para su consecución en igualdad de condiciones) consideramos justificado iniciar, de oficio, una investigación para poder conocer la situación en la que se encontraba el centro educativo en cuestión y, en su caso, qué medidas se iban o se habían adoptado para solucionar los problemas señalados.

En respuesta, la Corporación municipal señalaba que tanto del informe técnico elaborado por el ISE-Andalucía en marzo de 2012, como del elaborado por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo en julio de ese mismo año, se derivaba que el problema radicaba en una cimentación inadecuada o insuficiente para el tipo de terreno en el que se ubicaba el colegio, lo que provocaba asentamientos diferenciales que venían produciéndose desde su construcción en 1976. Así, cualquier actuación que se llevara a cabo en relación a arreglar filtraciones, grietas, fisuras, carpintería que no cierra, desprendimientos de alicatados, desniveles en el suelo, etc., supondrían medidas paliativas que en ningún caso devolverían al centro las condiciones de seguridad y habitabilidad adecuadas a los usuarios, puesto que el problema, al tener este origen, provocaría que la evolución de los daños siempre fuera muy superior a cualquier respuesta de ese tipo que se pudiera dar, por muy rápida que fuera. Desde un punto de vista técnico, se podía afirmar que era imposible controlar las variaciones de volumen del terreno con el mantenimiento que la Consejería espera del Ayuntamiento.

Con esta última afirmación, se aludía a que por parte de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Málaga, se insistía en que muchas de las respuestas a las demandas del centro eran de competencia municipal, aunque parecía ser que aunque el Ayuntamiento no se negara a llevarlas a cabo, consideraba que con ello se estaba “atacando” a las consecuencias y no a los motivos que producían el importante y grave deterioro que sufría el colegio en su conjunto.

Y sin que nuestra siguiente conclusión suponga ningún posicionamiento sobre el asunto, lo cierto es que parece que cierta razón había en la apreciación que del asunto hacía el Ayuntamiento, ya que lo último que nos fue informado por parte de la Delegación Territorial competente fue que, a la vista de un informe elaborado por el ISE-Andalucía en octubre de 2012, se había decidido la actuación de estabilización estructural con una programación presupuestaria de 300.000 €, lo que indicaba que sí había daño estructural que precisaba de una importante intervención.

Seguramente no sería la única intervención que se tendría que llevar a cabo, pero lo cierto era que, según parecía, se iba a atacar la raíz del problema, lo que esperamos que redunde en beneficio del alumnado.

También nos parece oportuno analizar la **queja 12/4017**, en la que, como veremos, dada la problemática que suscitaba, necesitó de la formulación de una Recomendación.

Relatemos los antecedentes. El interesado en el presente expediente de queja, miembro de la comunidad educativa del CEIP “Maestro Rogelio Fernández”, de Villanueva del Duque (Córdoba), se dirigió a la Institución para trasladarnos la preocupación del colectivo señalado por el estado de deterioro en el que se encontraban las instalaciones de dicho centro docente, así como por la carencia de algunas de ellas que se consideran

necesarias para que el alumnado pudiera recibir su educación con unas mínimas condiciones de calidad.

Así mismo, nos trasladaba fotocopia de un escrito que había sido presentado por la directora del centro docente ante el Ayuntamiento de la localidad en el mes de diciembre de 2011, en el que se concretaban algunas de las actuaciones de reforma y mantenimiento que se consideraban más necesarias: carencia de zonas cubiertas que permitieran al alumnado salir al recreo y resguardarse del frío y la lluvia cuando esperan para entrar en sus aulas; salón de usos múltiples en el que no cabía ni la mitad del alumnado; pista polideportiva muy deteriorada; aulas de infantil y primaria llena de goteras; mobiliario de más de 30 años de uso y aseos necesitados de sustitución; Biblioteca sin calefacción ni conexión a Internet, entre otras.

Además de todo ello, aludían a que en la zona del fondo de los patios, antigua huerta, se inundaba hasta alcanzar el metro de profundidad (muy peligroso para los niños y niñas más pequeños), lo que había necesitado que desde hacía unos años, de forma permanente, el Ayuntamiento hubiera tenido que instalar una bomba con la que achicar el agua (diariamente en las épocas de lluvia) y dirigirla a la zona en la que existen desagües.

Admitida la queja a trámite, solicitamos formalmente la colaboración tanto de la Delegación Territorial de Córdoba, como de la Corporación municipal de Villanueva del Duque, requiriendo a ambas al efecto de que nos informaran de si, dentro del marco de sus respectivas competencias, se tenía previsto llevar a cabo algún tipo de actuación dirigida a mejorar el estado de las instalaciones del centro docente en cuestión y, si fuera el caso, calendario de actuaciones.

En respuesta a nuestra solicitud, por parte del Organismo autonómico se nos informó de los diferentes aspectos señalados por el interesado, de manera que, resumidamente, en cuanto a la carencia de zonas cubiertas, laboratorio de ciencias y aseos en el patio, nos indicaban que no existe norma constructiva que obligara a disponer de este tipo de instalaciones en los centros docentes; en cuanto al salón de usos múltiples, que no había de ser proyectado para dar cabida a todo el alumnado, sino teniendo en cuenta la tipología del centro; en cuanto a los problemas de conexión a internet en las aulas digitales, que se había procedido ya a su arreglo, y que en cuanto al mobiliario adecuado, nos indicaban las cantidades que habían sido invertidas desde el año 1999 a 2012. Por último, en cuanto a las pistas deportivas, zona del patio que se inundaba, goteras, humedades, sirena para casos de emergencia y zonas de almacenaje, señalaban que su instalación y mantenimiento correspondía al ámbito de competencias del Ayuntamiento.

Por su parte, desde el Ayuntamiento se nos indicó que las competencias que le correspondían son las de conservación y mantenimiento, motivo por el que se había llevado a cabo la reparación de la bomba para achicar agua de la zona del patio que se inunda y del timbre de sirena para avisos. Así mismo, nos indicaban que en el momento de emitirse el informe se estaba procediendo a reparar las goteras y humedades. Sin embargo, manifestaban no ser de su competencia cualquier tipo de actuación que supusiera construcción de instalaciones o compras de materiales, pese a los cual en alguna ocasión habían acometido intervenciones de este tipo, ascendiendo los costes anuales de mantenimiento del centro docente a unos 25.000 euros a pesar de ser un municipio con tan solo 1.670 habitantes y un bajo presupuesto municipal.

De ambos informes dimos traslado al interesado para que, a la vista de su contenido, formulara cuantas alegaciones tuviera por convenientes, contestándonos con un escrito en el que insistía en las profundas carencias del centro, entendiendo que, en definitiva, el obstáculo principal que existía para llevar a cabo todas las intervenciones necesarias, era la interpretación que cada una de las Administraciones competentes hacía de sus competencias, de manera que ni siquiera los padres y madres sabían a quién reclamar y pedir responsabilidades.

En relación al asunto que motiva la queja, vuelve a ponerse de manifiesto, una vez más, la obiedad de que para solucionar los problemas de infraestructuras de edificios con la antigüedad del centro docente afectado (30 años), ambas Administraciones – municipal y autonómica- han de proceder de manera conjunta a estudiar detenidamente las distintas demandas formuladas y decidir cuál de ellas ha de proceder a realizar las obras requeridas.

Y si bien es cierto que, en un principio, el reparto de competencias está perfectamente definido tanto en la Disposición Adicional decimoséptima de la Ley Orgánica 1/1990, de 2 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, que establece que «la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros de Educación infantil de segundo ciclo, primaria o Educación especial dependientes de las Administraciones Educativas, corresponderán a los municipios respectivos», y en el Decreto 155/97, de 10 de junio, por el que se regula la cooperación de las entidades locales con la Administración de la Junta de Andalucía en materia educativa, cuyo artículo 6 indica que «corresponderá a los municipios la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios propios o dependientes de la Consejería de Educación, destinados íntegramente a centros de Educación infantil de segundo ciclo, Educación primaria y Educación especial», no son pocos los casos en los que, como en el presente, surgen conflictos entre ambas Administraciones en cuanto a la asunción de responsabilidades.

Asimismo, resulta necesario insistir en que las obras de conservación y mantenimiento serán de competencia municipal, siempre que éstas sean obras menores, mientras que compete a la Administración autonómica todas aquellas obras de conservación y mantenimiento que sean consideradas como obras mayores. Sin embargo, tampoco ha sido pacífica la interpretación de estos términos, habiendo sido el artículo 123 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el que abordó en su momento esta cuestión, resultando que, de acuerdo con la clasificación de obras que recoge este precepto legal, parece claro que las obras de primer establecimiento, reforma y demolición son de competencia autonómica y que las obras de conservación y mantenimiento son de competencia municipal.

Ahora bien, aún podría plantearse cierta discrepancia desde el punto de vista competencial a la hora de determinar qué se entiende por reparación simple y gran reparación, resolviendo el legislador esta cuestión haciendo la distinción entre gran reparación y reparación simple, según afecte o no a la estructura del edificio, lo que, desde un punto de vista objetivo, en caso de conflicto, parece una cuestión más sencilla de determinar.

Pero independientemente de la complejidad que pueda suponer, en unas concretas circunstancias, el valorar desde el punto de vista competencial a cuál de las Administraciones corresponde llevar a cabo las intervenciones que se reclaman, se ha de

tener en cuenta que, en cualquiera de los casos, conforme a lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución, corresponde a las Administraciones Públicas servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios, entre otros, de eficacia y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Así mismo, de acuerdo con el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se han de regir por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Por su parte, conforme al artículo 4 del mismo texto legal, en cuanto a los principios que han de regir en las relaciones interadministrativas, hemos de señalar los principios de lealtad institucional, la obligación de prestar la cooperación necesaria para el eficaz ejercicio de las competencias administrativas, solicitar y prestar asistencia cuando le es requerida por otra Administración para la ejecución de sus competencias, facilitar la información que se le requiera y, facilitar y contribuir a la toma de decisiones conjuntas en aquellos asuntos que así lo exijan en aras de una actividad administrativa más eficaz.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, esta Institución estimó la procedencia de dirigirnos en estos exactos términos tanto a la Delegación Territorial cordobesa, como al Ayuntamiento implicado, a los que se le formuló la siguiente

Recomendación:

“Que por parte de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Córdoba y por parte del Ayuntamiento de Villanueva del Duque, se promuevan cuantos contactos sean necesarios para realizar el estudio conjunto de las cuestiones afectantes al CEIP “Maestro Rogelio Fernández”, procediéndose a determinar la prioridad de las intervenciones necesarias y un calendario de actuaciones, de manera que puedan verse realizadas las obras necesarias y subsanadas las deficiencias existentes.”

En la respuesta a nuestra Resolución, por parte de la Corporación municipal, se nos indicó que han realizado todas las actuaciones de su competencia, e incluso que había asumido alguna más. Así mismo, nos indicaban que habían mantenido continuos contactos con la Delegación Territorial para subsanar las deficiencias que debía asumir dicho organismo.

En el momento de la emisión de la respuesta, añadía el informe, se estaba a la espera de la decisión del Gobierno Central en determinar las competencias municipales (refiriéndose al Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), si bien el Ayuntamiento seguirá, mientras tanto, realizando las propias e intentando concertar reunión con el organismo autonómico señalado.

Por su parte, la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Córdoba, se nos informó de que, a cargo del Plan OLA, se había realizado el cambio integral de la instalación eléctrica del CEIP “Maestro Rogelio Fernández”, por un importe de 71.015,51 €.

Así mismo, nos indicaban que estaban dispuestos a realizar cuantas visitas de estudio de necesidades se les encomendaran, si bien no podían aumentar el tamaño del

salón de usos múltiples, no era obligatorio construir unos aseos exteriores y no podían mejorar el laboratorio porque no existe su previsión en Educación primaria.

Considerándose por nuestra parte, con satisfacción, la aceptación de nuestras Resoluciones y, comprobada la diligencia de las Administraciones en cuento a adoptar muchas de las medidas correctoras que hacían falta, procedimos al archivo del expediente.

Por último, hacer constar lo actuado hasta el momento de redacción del presente Informe Anual en el expediente de **queja 13/1817**.

En el mes de enero de 2013, compareció ante esta Institución el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Montillana (Granada), exponiéndonos que, como consecuencia de la última revisión técnica efectuada en la caldera de calefacción del CEIP “Félix Rodríguez de la Fuente”, de esa misma localidad, se habían puesto de manifiesto tanto los daños irreversibles que sufría aquella, como la insuficiente potencia de la misma para dar el servicio adecuado al tamaño actual del edificio, el cual había sido ampliado con respecto al original hace ya diez años.

Por ello, con fecha 16 de noviembre de 2012, según nos decía, dirigió a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Granada un escrito en el que solicitaba que por parte del personal técnico correspondiente se girara visita de inspección al objeto de constatar los daños referidos y la necesidad de sustituirla por una nueva, así como el estudio de la fórmula adecuada para acometer la necesaria inversión. Con posterioridad a dicho escrito, envió el informe emitido por el arquitecto técnico del Ayuntamiento en el que se detallaban las deficiencias detectadas y el riesgo de ruptura definitiva de la instalación, lo que podría provocar el cierre de las aulas.

Sin embargo, y sin haberse realizado la inspección solicitada a la Delegación Territorial, según nos indicaba, se recibió en el Ayuntamiento un escrito de aquel Organismo, de diciembre de 2012, en el que se le indicaba que las obras de mejoras y reparación que solicitaba eran de competencia municipal, respuesta con la que discrepaba la Corporación Municipal y, por ello, solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Una vez estudiada la información que nos había sido facilitada, comprobamos que el fondo de la cuestión que se nos planteaba era la discrepancia entre la Corporación municipal y el Organismo autonómico a la hora de determinar cuál de ambas Administraciones era la competente en abordar las intervenciones que eran necesarias para solucionar el problema de la caldera instalada en el centro docente en cuestión.

Así mismo, habíamos de tener en cuenta que el artículo 11.3 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución, establece que no podrá presentar queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz ninguna autoridad administrativa, en asuntos de su competencia, por lo que, en principio, y dado que el asunto expuesto podría afectar, precisamente, al ámbito de competencias del Ayuntamiento, no podría ser admitida a trámite la queja.

Sin embargo, considerando que la controversia competencial mantenida estaba impidiendo la solución de un problema que afectaba al alumnado del CEIP “Félix Rodríguez de la Fuente”, así como que por esta causa se pudiera estar conculcando el derecho fundamental a la Educación, establecido en el artículo 27 de la Constitución, así como los

derechos reconocidos en los artículos 1.a, 112 y 122 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (derecho a una Educación de calidad y a la necesidad de contar con la infraestructura y medios materiales necesarios para su consecución en igualdad de condiciones), de conformidad con el artículo 10 de nuestra Ley reguladora, consideramos justificado iniciar, de oficio, un expediente para poder conocer la situación en la que se encontraba la instalación de calefacción del centro educativo y, en su caso, las medidas que pudieran ser adoptadas al objeto de solucionar los problemas señalados.

De este modo, interesamos de la Delegación Territorial la emisión del preceptivo informe y, en respuesta, en abril de 2013, se nos informó de que, recibida y analizada en su día la comunicación del Ayuntamiento de Montillana, se constató que la caldera estaba en funcionamiento, por lo que la Delegación Territorial había determinado que la actuación de mejora y reparación solicitada era competencia municipal en función de lo establecido en el artículo 9.20 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Disposición Adicional 15ª de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, artículo 171.1 de la Ley 17/2007, de Educación de Andalucía, y el artículo 6.1 del Decreto 155/1997, por el que se regula la cooperación de las entidades locales con la Administración de la Junta de Andalucía en materia educativa, entre otra normativa de igual aplicación.

Por nuestra parte, y a la vista del contenido de dicho informe, se consideró oportuno dar traslado del mismo al Ayuntamiento de Montillana para que nos indicara cuantas consideraciones tuviera por oportuna en orden a la resolución del expediente.

En contestación a nuestra solicitud, la Corporación municipal nos envió un escrito indicándonos que no se tenía constancia alguna ni de visita de inspección, ni de informe técnico elaborado por la Administración territorial sobre el estado de deterioro en el que se encontraba la caldera del colegio y que fundamentara la no necesidad de su sustitución. También nos referían que con fecha del día 30 de abril de 2013, el Ayuntamiento de Montillana, el presidente del AMPA y el director del centro docente en cuestión, solicitaron del mismo Organismo la celebración de una reunión conjunta para poder tratar el asunto, sin que hasta principios del mes de julio se hubiera obtenido respuesta alguna.

Teniendo en cuenta lo anterior, en agosto de 2013 acordamos solicitar de la Delegación Territorial un nuevo informe complementario en el que, concretamente, se nos aclarara la fecha y contenido de la inspección técnica a la que se aludía y, en su caso, copia del informe que se hubiera elaborado. Así mismo, decíamos, era necesario que se nos indicara si finalmente se había producido la reunión solicitada y las conclusiones a las que se hubiera llegado. Si por el contrario dicha reunión no se hubiera producido aún, señalábamos la conveniencia de que nos informaran de qué previsión se tenía al respecto de la celebración de la misma.

Pues bien, así las cosas, desde la Delegación Territorial se nos indicó que, constaba en el expediente informe técnico relativo al funcionamiento de la caldera de calefacción del centro emitido por el arquitecto técnico del Ayuntamiento, de diciembre de 2012, en el que se ponían de manifiesto ciertas deficiencias en la misma pero que en ningún momento se concluía que la caldera no estuviera en funcionamiento.

No obstante lo anterior, continua señalando el informe, y aún admitiendo las citadas deficiencias, la Delegación ya comunicó al Ayuntamiento de Montillana, mediante escrito de 17 de diciembre de 2012, que su mantenimiento y arreglo eran de su

competencia, así como que el Alcalde había mantenido una reunión con el jefe de servicio de Planificación y Escolarización en las dependencia de dicho servicio para tratar del asunto. Sin embargo, nada se mencionaba en cuanto a la solicitud de audiencia formulada conjuntamente por parte de la Alcaldía, el AMPA y la dirección del centro docente afectado.

A la vista, pues, de lo que ahora nos señalaban, habíamos hacer notar, en primer lugar, que esta información, nada añadía a la que desde un principio nos había sido suministrada por el propio Alcalde de Montillana y que, precisamente, fundamentaba la presentación de su escrito de queja y la incoación de nuestra actuación de oficio.

Como al comienzo de la presente exposición ha quedado puesto de manifiesto, desde la Alcaldía, y en base al informe técnico al que hacía referencia la Delegación Territorial, se consideraba la necesidad de sustituir la caldera de calefacción, tanto por ser irreparables algunos de sus componentes, como por ser insuficiente para las dimensiones actuales del centro docente. Esto significaba, pues, que independientemente de la reparación que la instalación necesitaba para que el alumnado pudiera en ese momento proseguir con sus clases en unas mínimas condiciones de confortabilidad –y que de hecho fueron llevadas a cabo por el Ayuntamiento- era necesaria su sustitución, y era por ello por lo que la Corporación municipal le había solicitado, precisamente, que su personal técnico procediera a realizar una visita de inspección que constatará dicha necesidad, así como la cuantificación de la obra de inversión necesaria.

Del contenido de los dos informes que nos habían sido remitidos por la Delegación Territorial, lo que se ponía de manifiesto era que nunca se había realizado la visita de inspección y, por tanto, no existía ningún informe contradictorio al del técnico municipal que fundamentara las afirmaciones del Organismo autonómico en cuanto a que lo necesario eran obras de reparación y mantenimiento y no la sustitución de la instalación.

Para poder realizar dicha afirmación, por lo tanto, parecía del todo lógico que, en primer lugar, se comprobara por parte del ISE-Andalucía el estado en el que se encontraban las instalaciones y, una vez establecida qué intervención era la que se precisaba determinar, entonces, a cuál de las Administraciones correspondería llevarla a cabo.

El problema aquí suscitado no es novedoso, como ya hemos apuntado. En más de las ocasiones de las que deseáramos, preguntadas las Administraciones educativas competentes acerca de las cuestiones suscitadas en las quejas sobre infraestructuras resulta que, mientras que ambas se enfrasan en discusiones acerca de cuál de ellas ha de asumir las intervenciones que se demandan, el alumnado es el que espera que se de solución a su problema concreto. En el presente caso, a pesar de que había transcurrido casi un año desde la solicitud del Ayuntamiento, aún no se había concretado qué intervención era la necesaria y, por lo tanto, qué Administración era la que tenía que llevarla a cabo.

Ya cuando hemos comentado la queja 12/4017 –a la que nos remitimos para evitar reiteraciones innecesarias-, han quedado expuestos los argumentos legales en los que ha de fundamentarse la determinación del reparto competencial, de manera que parece del todo claro que, de acuerdo con la clasificación de obras que recoge la normativa aplicable, las obras de primer establecimiento, reforma y demolición son de competencia autonómica y que las obras de conservación y mantenimiento son de competencia municipal.

Así mismo, también hemos aludido en ese mismo expediente a que, independientemente de la complejidad que pueda suponer, en unas circunstancias concretas, establecer qué intervenciones corresponden a la Administración autonómica y cuales a la municipal, estas han de actuar, en sus relaciones, bajo los principios de eficacia, coordinación y colaboración, y en actuación, por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, y los mismos argumentos antes analizados, se estimó la procedencia de formular a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Granada en la queja que relatamos las siguientes

Recomendaciones:

“1.- Que se adopten las medidas que sean necesarias en orden a que por parte del ISE-Andalucía se proceda a realizar visita de inspección al CEIP “Félix Rodríguez de la Fuente”, de Montillana, al objeto de conocer el estado en el que se encuentra la caldera de calefacción, elaborar el correspondiente informe técnico y determinar la intervención que se considere que es la necesaria en orden a su correcto funcionamiento.

2.- Que una vez realizadas las anteriores actuaciones, se promueva la celebración de la reunión solicitada, conjuntamente, por parte de la Alcaldía de Montillana, la Asociación de padres y alumnos y la Dirección del centro docente en orden a informar acerca de las conclusiones a las que se hubiera podido llegar y prestar, en su caso, la asistencia y ayudas que fueran necesarias para llevar a cabo las intervenciones que fueran pertinentes.”

Dado lo reciente de la formulación de dicha Resolución, en la fecha en la que se redacta la presente Memoria aún no hemos obtenido la respuesta, de la que, sin duda, podremos dar cuenta en el próximo Informe Anual.

V. MEDIO AMBIENTE

2. 1. 1. Contaminación acústica.

2. 1. 1. 1. Interpretación del Decreto 6/2012.

En el ejercicio anterior citamos que habíamos abierto de oficio la **queja 12/5639** (Apartado 2.1.3.1.1. Aprobación de un nuevo Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica, dentro del Capítulo V, Medio Ambiente, de la Sección Segunda, Análisis de las cuestiones planteadas en las quejas), en la que dábamos cuenta de las cuestiones que habíamos planteado a la, entonces, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente y en la que, en la fase de tramitación del proyecto de Decreto, se advirtió a la misma que en ese proyecto se contenían determinadas previsiones que podían suponer un grave retroceso sobre el régimen normativo existente hasta la fecha (Decreto 326/2003, de 25 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía y Decreto 357/2010, de 3 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la Contaminación Lumínica y el Establecimiento de Medidas de Ahorro y Eficiencia Energética). Por ello, trasladamos a la citada Consejería las dudas interpretativas que, a nuestro juicio, ofrecía el nuevo Decreto 6/2012, de 17 de Enero, por el que se aprueba el hoy vigente Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía (en adelante RPCAA).

En la respuesta que nos remitió la Consejería se indicaba, respecto a la cuestión de si la instalación de una terraza de veladores en la vía pública por parte de un establecimiento hostelero, constituye una modificación sustancial sobre la actividad inicialmente autorizada que requeriría el sometimiento a un nuevo procedimiento de calificación ambiental, que el art. 19.11 de la Ley 7/2007, de 9 de Julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante LGICA) aclara qué es la modificación sustancial y que, tras su lectura, no puede establecerse una posición a priori que afecte a todas las instalaciones de terrazas o veladores por parte de establecimientos hosteleros que ya estén funcionando, de manera que sólo se entenderá que existe modificación sustancial cuando *“a juicio del órgano ambiental competente, en este supuesto el Ayuntamiento donde se localice el establecimiento hostelero”, se produzca un incremento significativo de emisiones a la atmósfera, vertidos a cauce público o al litoral, generación de residuos, utilización de recursos naturales, afección al suelo no urbanizable o urbanizable sectorizado, o afección a un espacio natural protegido o áreas de especial protección designadas en aplicación de normativas europeas o convenios internacionales”*.

Además de esta consideración y relacionado con la emisión de ruidos, el art. 42.1 RPCAA establece «...así como sus modificaciones y ampliaciones posteriores con incidencia en la contaminación acústica, requerirá para su autorización licencia o medio de intervención administrativa en la actividad que corresponda, la presentación de un estudio acústico ...».

En cuanto la cuestión de si, en el caso de que consideraran improcedente la interpretación previamente apuntada, si existía algún proyecto de modificación del vigente régimen normativo en el que se previera exigir que la instalación de tales terrazas de veladores resultara sujeta a procedimiento de prevención ambiental, la Consejería nos indicaba que, en el momento de respondernos (Enero de 2013), se encontraban elaborando

un proyecto de Decreto en materia de Calificación Ambiental, en el que se estaba considerando todo aquello relacionado con el problema de ruido generado por terrazas y veladores.

Analizada esta información, comunicamos a la citada Consejería, en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones, que estábamos esperanzados en que con la modificación que se nos anunciaba del vigente reglamento de calificación ambiental se respondiera adecuadamente a las necesidades que le trasladábamos y que, en definitiva, son el reflejo de los gravísimos problemas de convivencia ciudadana generados con ocasión de la producción de excesivos niveles de ruido desde las terrazas de veladores dispuestas por establecimientos hosteleros localizados en zonas residenciales de nuestras ciudades.

Por otro lado, la posibilidad, con las actuales normas, de obligar a someter a los establecimientos de hostelería a un procedimiento de prevención ambiental por la contaminación acústica que se genera en las terrazas-bares sigue siendo objeto de un amplio debate en las asociaciones de afectados y en las administraciones responsables, por lo que el problema de atajar este ruido exigiendo responsabilidades a los titulares de estos establecimientos por los ruidos que se producen en el entorno de sus establecimientos, generados en tales terrazas, continúa siendo una cuestión no resuelta, siendo las otras medidas legales existentes para combatir esa contaminación, en la práctica, irrelevantes.

Parece que es tiempo y hora de que los poderes públicos tomen cartas en el asunto y establezcan un marco legal, coherente, lógico y proporcional al problema creado, que permita terminar con un problema que se ha enquistado en nuestras ciudades, y que traslada todos sus efectos perjudiciales sobre una parte de la sociedad indefensa, los excesos impunes de unos pocos empresarios que, ajenos al daño que producen a terceras personas y concedores de la pasividad e inoperancia de los poderes públicos, continúan desarrollando sus actividades de manera aparentemente ilegal día tras día.

2. 1. 1. 2. Quejas que tienen su origen en el ruido generado por negocios de hostelería.

A continuación mencionamos varios ejemplos de actuaciones de esta Institución ante supuestos de contaminación acústica y que han generado la presentación de quejas. Así, tal fue el caso de la **queja 10/6084** y de la **queja 11/1554**, en las que, después de evaluar las disfuncionalidades que se habían producido en la tramitación y ejecución de los expedientes iniciados por las denuncias de las personas afectadas, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Recomendación** para que, con la mayor brevedad posible, se ejecutara la orden de clausura de la actividad objeto de las quejas, a tenor de la constatación del desarrollo de actividades no amparadas por la licencia de actividad y para que se valorara la oportunidad de revocar las autorizaciones concedidas al establecimiento en cuestión, a tenor de la reincidencia en la comisión de infracciones.

También formulamos **Recomendación** para que se agilizará la tramitación de los expedientes sancionadores en curso y para que se valorara la oportunidad de incoar expediente sancionador por los presuntos ilícitos administrativos denunciados y/o constatados por funcionarios de ese Ayuntamiento, anteriormente aludidos, y que hasta aquel momento habían quedado impunes, así como para que se iniciara una investigación interna orientada a conocer la causa de las disfunciones expuestas y a diseñar un mecanismo para superarlas y evitar que las mismas se siguieran sucediendo en el futuro y, en su caso, a exigir las responsabilidades en las que se hubiese incurrido.

Tras un análisis pormenorizado de la respuesta que nos envió el Ayuntamiento de Sevilla pudimos concluir que no parecía hubiera aceptado nuestra resolución. Por contra, la información aportada venía, a nuestro juicio, a confirmar las apreciaciones realizadas por esta Institución a través de nuestra resolución y, por consiguiente, la procedencia de la misma, por lo que procedimos a incluir ambos expedientes de queja en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía, aunque con el deseo de que el Ayuntamiento reconsiderara el sentido de su respuesta y solventara los problemas detectados por esta Institución.

En cuanto a la **queja 11/3177** fue incoada de oficio para conocer las licencias de apertura que se habían concedido en la calle Betis de Sevilla de establecimientos hosteleros, así como las licencias de instalación de terrazas de veladores y el número de expedientes sancionadores incoados en el último año (es decir, anteriores a 2011) y, finalmente, para obtener información sobre acuerdos municipales adoptados en los últimos 10 años sobre la declaración de la calle Betis como Zona Acústicamente Saturada (ZAS).

Lógicamente, el interés no era otro que garantizar los derechos constitucionales contemplados en los arts. 45 (a un medio ambiente adecuado), 43.1 (protección del derecho a la salud) y 18.1 (derecho a la intimidad en el domicilio) de la Constitución (en adelante CE), derechos conculcados cuando por las emisiones/inmisiones que, procedentes del ruido originado por las actividades procedentes o inherentes a estos locales, vulneran los niveles de calidad acústica establecidos en las normas. A esta queja de oficio acumulamos la **queja 11/2411** iniciada a instancia de parte, en la que se denunciaba también que a pesar de la declaración de esta zona como ZAS en Agosto de 2011, la situación no había mejorado sino, como indicaban textualmente los proponentes de la queja, *“por el contrario ha empeorado notablemente”*, citando zonas y locales concretos.

Después de tramitar durante dos años esta queja, en la que se incluyen los dos informes recibidos del Ayuntamiento de Sevilla (de fechas 25 de Abril y 3 de Mayo de 2012), no poseíamos una información que nos permitiera evaluar, con certeza y caso por caso, la situación legal de las actividades que se desarrollaban en estos inmuebles, las de sus terrazas y veladores autorizados, los expedientes sancionadores incoados y su estado de tramitación, la efectividad de las resoluciones dictadas, etc.

Ello por cuanto la información remitida era incompleta y poco o nada aclaratoria de algunos de los importantes extremos por los que nos interesábamos y de los que se había dejado cumplida y precisa existencia en el expediente; al mismo tiempo, se desprendía, pese a esa aparente falta de colaboración informativa, que parecía evidente que había locales que no habían presentado nunca una licencia de apertura, que algunas de las terrazas que se habían instalado o ampliado lo habían hecho sin autorización y que el nivel de ruidos que se producía, con frecuencia superaba todos los límites tolerables.

Llegados a este punto, cabía preguntarse qué está ocurriendo para que no cese esta situación escandalosa, pública y conocida en toda la ciudad; del mismo modo, cabía también preguntarse por qué locales que se encontraban desde hacía tiempo en una situación de ilegalidad continúan ejerciendo su actividad sin consecuencias sancionadoras o de clase alguna. Y, ambas preguntas nos llevaban a una tercera cuestión, puesto que nos planteamos, en este sentido, si esta situación se debía a la insuficiencia de estructura y de medios personales y materiales concebida para garantizar el respeto a la normativa ambiental.

A la vista de ello y con independencia de que se tramitaran los expedientes individualizados de queja que procediera, caso por caso, en lo que concernía a la situación en la que se encontraba la calle Betis de la ciudad de Sevilla, singularmente determinados días, desde una perspectiva ambiental, teniendo en cuenta especialmente que se trata de una Zona Acústica Saturada así declarada como tal por el propio Ayuntamiento, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** del deber de respetar en su actuación los principios de legalidad y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, de seguridad jurídica, de eficacia, eficiencia y servicio a los ciudadanos y de buena administración, a los que obligan los artículos 9 y 103 de la Constitución, 31 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo y del deber legal de ejercer con todas sus consecuencias las competencias municipales, especialmente las relativas a la ordenación, autorización y control del ejercicio de actividades económicas y empresariales, (art. 9.22 de la Ley 5/2010, de 11 de Junio, de Autonomía Local de Andalucía), en el entendimiento de que, según el artículo 12.1 de la Ley 30/1992, la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, y también en el entendimiento de que los procedimientos administrativos, sometidos al criterio de celeridad, deben impulsarse de oficio en todos sus trámites (art. 74 de la Ley 30/1992), evitando retrasos y dilaciones que los hagan ineficaces y, en consecuencia, puedan poner en riesgo la sanción de conductas presuntamente irregulares, para lo cual pueden además adoptarse y, en su caso, ejecutarse, las medidas provisionales que resulten oportunas.

También formulamos a la citada autoridad **Recomendación** para que la Delegación Municipal de Medio Ambiente realizara cuantas actuaciones fueran necesarias, previos trámites legales oportunos y, en su caso, con la coordinación de la Policía Local del Ayuntamiento, para hacer respetar la normativa ambiental y las propias Ordenanzas Municipales a todos los locales y establecimientos que ejercen actividades de hostelería en la calle Betis, cuya declaración como Zona Acústicamente Saturada exige un mayor control por parte de las Administraciones Públicas y **Sugerencia** para que, sin perjuicio de que por parte de la Delegación Municipal de Medio Ambiente se atendiera la anterior Recomendación, dicha Alcaldía-Presidencia diera las instrucciones oportunas a fin de que se elaborara un informe en el que, de manera detallada:

a) Se realizara un inventario actualizado de todos los locales y establecimientos en los que se realizan actividades de hostelería en la calle Betis, dejando constancia de su dimensión actual, titularidad, actividades autorizadas y, en su caso, terrazas de veladores autorizados.

b) Se verificara si algunos de estos establecimientos, locales y/o actividades, se han puesto en funcionamiento con o sin autorización, con posterioridad a que la zona en la que estén instalados haya sido declarada Zona Acústicamente Saturada; y, en caso de haber sido autorizados, que se verificara si la autorización había sido debidamente concedida y la actividad se estaba desarrollando adecuadamente, teniendo en cuenta la especial situación de la zona como acústicamente saturada.

c) Se actuara de la misma forma respecto de los terrenos en los que hubiera situadas mesas, sillas, veladores o cualquier otro mobiliario en zona de dominio público.

d) Se llevara a cabo una investigación sobre los expedientes sancionadores mencionados en la siguiente Recomendación, que hubieran sido abiertos y sobre los que no

teníamos noticias de que se hubiera, en unos casos, dictado la oportuna resolución y, en otros, ejecutado.

Por último, trasladamos al mismo **Recomendación** para que nos informaran del estado de tramitación en que se encontraban los expedientes sancionadores incoados a los establecimientos que indicábamos y para que se dieran las instrucciones oportunas para que se informara a esta Institución de la causa de que la mayoría de los expedientes que se tramitaban en la Gerencia de Urbanismo, muchos de ellos iniciados hacía años, no hubieran concluido con la oportuna resolución. De hecho, de un total de 16 locales inspeccionados y sobre los que se seguían actuaciones (algunos de ellos desde el año 2005) sólo dos habían concluido. Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que, una vez elaborada esa información de manera clara y sin perjuicio de enviarla a esta Institución, se iniciaran las actuaciones que fueran procedentes, si ello fuera necesario, para dotar de los medios personales y materiales adecuados a los servicios responsables de tramitar los expedientes para que pudieran llevar a cabo adecuadamente su labor y, en su caso, si ello resultaba procedente como consecuencia de la investigación ordenada, previos los trámites legales oportunos, se exigieran las responsabilidades a que hubiera lugar si, por omisión injustificada, no se habían realizado las actuaciones exigibles para hacer respetar la normativa ambiental.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Sevilla nos remitió un informe del Servicio de Licencias y Disciplina Urbanística, en virtud del cual podemos considerar plenamente aceptada nuestra resolución relativa a la situación de la calle Betis, de la ciudad, como zona acústicamente saturada, y afectantes a las terrazas de veladores existentes realmente y las licencias concedidas y los expedientes sancionadores abiertos, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en los citados expedientes de queja.

En la **queja 11/4193**, un vecino del municipio gaditano de El Puerto de Santa María denunciaba los altos niveles de ruido emitidos por un bar sito en la citada localidad, además de las molestias que sufría por los malos olores que provocaba. Siempre según el interesado, las molestias por malos olores dieron lugar a la incoación de un expediente sancionador frente a la persona titular del establecimiento, en el que se ordenó el precintado de una campana extractora y se impuso una sanción de 2.500 euros, multa que, sin embargo, aún no había sido ejecutada.

Las denuncias por ruido dieron lugar a que en Octubre de 2010 se realizara una inspección acústica, a través de la cual se constató la superación de los niveles máximos fijados en la normativa de protección contra ruidos pero, sin embargo, a pesar de este informe acústico, el Ayuntamiento no había incoado procedimiento sancionador frente a la titular del establecimiento por tal motivo.

A principios de 2011 el Ayuntamiento había concedido al establecimiento en cuestión autorización para la colocación de una terraza de veladores en el exterior del local, hecho éste que había desencadenado un incremento de las molestias ocasionadas a los vecinos (prueba de ello es que se presentaron otras tres quejas más por esta misma cuestión, que acumulamos a ésta). La citada autorización fue anulada el día 6 de Julio de 2011 al constatarse que el suelo en el que se ubicaba la terraza no era propiedad del Ayuntamiento. Además, la actividad hostelera desarrollada por el establecimiento se extendía más allá del horario permitido en la normativa.

El análisis de la documentación aportada nos llevó a dirigirnos a la Alcaldía-Presidencia del citado Ayuntamiento para formular, además de un **Recordatorio** de los preceptos legales que habíamos considerado vulnerados, **Recomendación** concretada en que se incoara, con carácter inmediato, expediente sancionador frente a la persona titular del establecimiento objeto de la queja, adoptando cuantas medidas provisionales resultaran oportunas al objeto de garantizar los derechos fundamentales afectados y el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa.

Consideramos que actuando en la forma que propugnábamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficacia y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, previstos en el art. 103 CE. Asimismo, entendimos que se garantizaría el respeto de los derechos constitucionales y estatutarios que consideramos afectados.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento se destacaba que el procedimiento sancionador instruido por incumplimiento de los condicionantes impuestos en la calificación ambiental otorgada por molestias por humos, fue resuelto y notificado a las partes aunque la infractora había alegado la imposibilidad de ejecutar las medidas correctoras en el conducto de la campana extractora por ser necesario, para adoptarlas, acceder a la chimenea por la finca propiedad de una de las personas denunciantes, que no permitía tal acceso.

En cuanto a los ruidos que provocaba el establecimiento, se había dictado resolución por la que se calificaba como “leve” la infracción, imponiendo una sanción de 500 euros. Posteriormente, en Agosto de 2012 se dictó resolución acordando la clausura del establecimiento por sobrepasar los límites mínimos de aislamiento acústico, estando, en la fecha en que se nos respondió a nuestra resolución, precintada la actividad pues no se había acordado el levantamiento de la orden de clausura. Por tanto, entendimos que se había aceptado nuestra resolución y, al no estar la actividad funcionando, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por lo que se refiere a la **queja 11/5030**, el interesado denunciaba que en los bajos de su vivienda, en Huelva, existía un establecimiento hostelero que, siempre según su escrito de queja, inició su actividad sin licencia municipal, por lo que el Ayuntamiento le impuso una multa por importe de 500 euros. Posteriormente, y también sin licencia, volvió a abrir el establecimiento, por lo que nuevamente denunció estos hechos al Ayuntamiento, pero no había recibido respuesta de éste. También denunció los hechos ante la, entonces, Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente, que requirió diversa documentación al Ayuntamiento y tampoco obtuvo respuesta.

Una vez recibido el informe interesado, verificamos que se trataba de un supuesto más de pasividad municipal ante las denuncias de la ciudadanía por contaminación acústica de negocios de hostelería. Por tal motivo y sin perjuicio de formular **Recordatorio** de los preceptos legales que mencionábamos en nuestra resolución, que dirigimos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Huelva, también formulamos **Recomendación** para que, a la mayor brevedad posible, fuera efectuada una inspección acústica sobre los niveles de ruidos generados desde el establecimiento objeto de la queja, acorde con lo dispuesto en la normativa vigente sobre protección contra la contaminación acústica, así como para que, una vez determinado el grado de afección sonora, se actuara conforme a las exigencias previstas en la normativa citada, velando por el cumplimiento de la misma y garantizando los derechos fundamentales de los ciudadanos que podrían verse

afectados por prácticas ilícitas, así como para que se incoara, frente a la titular del establecimiento, expediente sancionador por la ocupación de la vía pública careciendo de título habilitante para ello, y otro por la venta de bebidas para ser consumidas fuera de los espacios autorizados por el Ayuntamiento.

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

El Ayuntamiento, en su respuesta, nos indicaba, respecto a la recomendación de que se realizara una inspección acústica y, tras el mismo, se actuara conforme establece la legislación, que consultados los antecedentes, el establecimiento contaba con licencia municipal de apertura desde Marzo de 2012, en el que se transcribía el informe técnico realizado en Febrero de 2012, en el que, a su vez, se hacía constar la existencia de un ensayo acústico realizado en Abril de 2011 completado con una medición realizada en periodo nocturno en Febrero de 2012, por lo que concluía que era innecesario realizar nuevas pruebas acústicas toda vez que las realizadas reunían las suficientes garantías sobre el grado de cumplimiento de la normativa aplicable a la cuestión.

En cuanto a la otra recomendación formulada, el establecimiento contaba con licencia de ocupación de la vía pública desde Octubre de 2012 y los agentes de la Policía Local hacían un seguimiento al objeto de verificar el efectivo cumplimiento de las condiciones de autorización, que funcionaba adecuadamente.

Por todo ello, entendimos que el Ayuntamiento de Huelva, a pesar de la existencia de ciertas discrepancias técnicas con lo resuelto por esta Institución, en esencia compartía los fundamentos jurídicos planteados por ésta y la necesidad de hacer un seguimiento de la actividad desarrollada en el establecimiento objeto de la queja, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque le animábamos a que se intensificaran las labores de vigilancia e inspección sobre el establecimiento y a tramitar, con la mayor de las celeridades, cuantos expedientes sancionadores procediera incoar como consecuencia de la constatación de la comisión de posibles ilícitos administrativos como los comentados, con objeto de que quedaran solventados los problemas que había planteado el denunciante en su escrito de queja.

El representante de una comunidad de propietarios de un inmueble sito en la calle Betis, de Sevilla, presentó la **queja 11/5044** en la que denunciaba que el Ayuntamiento de Sevilla estaba tramitando un expediente en el que una entidad mercantil pretendía el cambio de titularidad de una licencia que fue otorgada en su momento para la instalación de un establecimiento público destinado a la actividad de hostelería. El citado establecimiento no había desarrollado actividad alguna desde hacía cuatro años, por lo que la comunidad de propietarios entendía que resultaba improcedente atender la solicitud de cambio de titularidad. Además, la zona en cuestión se encontraba declarada como Zona Acústicamente Saturada, por lo que en virtud de lo dispuesto en el entonces vigente Decreto 326/2003, de 25 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica, tampoco procedía atender la mencionada solicitud ni otorgar una nueva licencia para el mencionado establecimiento. Sin embargo, el 13 de Octubre de

2011 se presentó a la Comisión de Patrimonio Local el citado cambio de titularidad y éste fue aprobado con la única salvedad de modificación arquitectónica de la fachada.

También en este caso, tras diversas actuaciones formulamos a la Alcaldía-Presidencia **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** del siguiente tenor literal:

“Estimar el Recurso de Reposición que el día 3 de Mayo de 2012 presentó la Comunidad de Propietarios de la calle Betis, .. frente a la Resolución nº ... de la Dirección General de Medio Ambiente, recaída en el expediente administrativo nº ... y, en consecuencia, declarar extinguida la licencia de actividad otorgada en su día para el establecimiento localizado en la c/ Betis, ... y consiguientemente, desestimada la solicitud de cambio de titularidad de la misma.

Consideramos que actuando en la forma que propugnamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficacia y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, previstos en el artículo 103 de la Constitución. Asimismo, entendíamos que se garantizaría el respeto de los derechos constitucionales y estatutarios que consideramos afectos.

Finalmente, el Ayuntamiento de Sevilla, a través de la Gerencia Municipal de Urbanismo, nos comunicó que se había resuelto declarar inadmisibile la solicitud de licencia de la entidad mercantil que la solicitó en su día para “... la reforma del local sito en calle Betis ... destinado a bar al coincidir el objeto de la misma con la orden de restitución de la realidad física efectuada en su momento por el interesado”, con lo que entendimos que se había aceptado nuestra resolución y dimos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

La **queja 12/2399** la tramitamos por los ruidos y otras molestias ocasionadas por un bar sito en los bajos de un hotel, dentro del término municipal de Alcalá de Guadaíra (Sevilla).

En concreto, el interesado nos trasladaba que sufría molestias por los elevados niveles de ruido generados tanto por los sistemas de reproducción musical del bar como por la clientela de la terraza de veladores y que, a resultas de sus comprobaciones ante el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, le surgían dudas acerca de si el establecimiento disponía de licencia de actividad y apertura y de licencia para la instalación de veladores, así como sobre la procedencia de los trámites seguidos para su otorgamiento. Asimismo, nos contaba que a pesar de las denuncias trasladadas al Consistorio, éste no había solventado el problema ni había actuado como previene el ordenamiento jurídico.

Una vez más, ante la pasividad del Ayuntamiento nos vimos obligados a formular a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra **Recordatorio** del deber legal de observar en su actuación los principios establecidos en los artículos 9 y 103.1 de la Constitución, 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y 3 de la Ley 30/1992, especialmente en lo que respecta al principio de legalidad, al de eficacia y eficiencia, de servicio a los ciudadanos, de buena administración, de seguridad jurídica y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho y del deber lo establecido en el artículo 12 de la Ley 30/1992, según el cual la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como tal, en el artículo 9.12 de la Ley 5/2010, de 11 de Junio, de Autonomía Local de Andalucía, que atribuye a los municipios las competencias municipales

en materia de contaminación acústica y del cumplimiento los deberes legales dimanantes de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA) y de la Ley 13/1999, de 15 de Diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, toda vez que al local objeto de la denuncia le había sido denegada la licencia de utilización para bar con música y de los deberes legales dimanantes de la Ley 37/2003, de 17 de Noviembre, del Ruido (en adelante LR), y del RPCAA, con objeto de evitar la vulneración de los derechos fundamentales previstos en los artículos 15 (derecho a la vida y a la integridad física y moral), 18.1 y 18.2 (intimidación personal y familiar e inviolabilidad del domicilio) de la Constitución, y del artículo 45 de la Carta Magna, según el cual todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

También formulamos **Recomendación** para que, en todo caso, previos trámites legales oportunos, mientras este local no contara con licencia de utilización para bar con música, se procediera a incoar expediente de restablecimiento de legalidad y sancionador, adoptándose, en su caso, las medidas provisionales que fueran oportunas, incluida, si procediese, la clausura, así como para que se comprobara si el establecimiento, en el desarrollo de la actividad para la que estaba autorizado, contaba con licencia para terrazas de veladores y, en su caso, si los veladores que tenía dispuestos en la vía pública se ajustaban en número a los realmente autorizados. En caso de no ser así, formulamos **Recomendación** para que se procediera en consecuencia, con objeto de evitar no sólo la utilización del dominio público al margen de las autorizaciones concedidas, sino también para evitar focos de generación de ruidos al margen de la autorización municipal.

En respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento nos trasladó informe del Jefe del Servicio Jurídico en el que nos comunicaba que se había dictado Resolución de Alcaldía de 29 de Agosto de 2013, con la que se acordaba imponer una sanción económica al hotel y mantener la clausura de la actividad de café bar con música hasta tanto no se obtuviera su legalización.

En vista de esta resolución de la Alcaldía, entendimos que nuestra resolución había sido aceptada, al haberse desplegado la actividad administrativa que procedía una vez comprobada la existencia de una infracción administrativa y así se lo trasladamos al interesado, aunque le dábamos un plazo de treinta días para que nos presentara sus alegaciones por si fuera necesario realizar nuevas actuaciones con el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra. Dado que no recibimos respuesta, entendimos que no consideraba necesarias estas gestiones y procedimos a archivar el expediente de queja en la consideración de que nuestra resolución había sido aceptada.

En lo que se refiere a la **queja 12/2478**, la interesada denunciaba que junto a su vivienda se encontraban dos cervecerías, ambas con terraza y veladores, sumando entre las dos unos 100 veladores. En concreto, denunciaba los elevados niveles de ruido generados desde ambas terrazas, habiendo llegado, incluso, a denunciar los hechos ante la Policía Local y el teléfono de emergencias 112 en numerosas ocasiones, pero desconocía si, a pesar de ello, se había abierto expediente sancionador alguno o que el Ayuntamiento hubiera solventado el problema.

El examen de la información remitida por el Ayuntamiento de Sevilla nos llevó a la conclusión, inevitable, de que la mala praxis seguida estaba provocando que a los infractores de la normativa sobre ocupación de la vía pública con sillas y veladores les estuviera resultando económicamente más ventajoso no solicitar la preceptiva licencia y

persistir en la situación de ilicitud antes que asumir los costes de legalizar su situación y abonar las tasas legalmente estipuladas.

Tales hechos, unidos a la falta de incoación de expedientes sancionadores aludida en el considerando segundo anterior, a la aparente falta de tramitación de denuncias y a la también aparente descoordinación existente entre organismos que hoy en día se encuentran íntimamente vinculados y adscritos a una misma Delegación municipal, nos llevó a formular a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** de los deberes legales contenidos en los preceptos señalados anteriormente, así como **Recomendación** de incoar, frente a los titulares de los establecimientos hosteleros objeto de la queja, los expedientes sancionadores que procediesen, a tenor de los hechos constatados por los funcionarios municipales respecto a la instalación de terrazas de veladores no amparadas por licencia municipal; también formulamos **Recomendación** en el supuesto en que se constatará la persistencia del incumplimiento de las órdenes de suspensión del uso de terrazas de veladores, ejecutarla de manera subsidiaria y con cargo a la parte incumplidora de la orden y, a tenor de la reiteración de los incumplimientos de las órdenes impuestas y de la comisión de aparentes ilícitos administrativos por parte de los titulares de los establecimientos, valorar la oportunidad de revocar las licencias supuestamente concedidas. Una vez resulte restaurada la legalidad, valorar la incidencia acústica existente sobre la vivienda de la parte afectada, al objeto de ordenar la adopción de las medidas correctoras que resultaran adecuadas.

Tras recibir la respuesta del Ayuntamiento en la misma se nos indicaba, en síntesis, que respecto de uno de los bares se había comprobado que la instalación de veladores no se ajustaba a la licencia concedida, además de la instalación de un toldo que se consideraba no legalizable, por lo que se le había comunicado la necesidad de adoptar las medidas oportunas para la retirada de la misma y, ante su incumplimiento, se había abierto expediente sancionador.

En cuanto al otro bar, igual que el anterior –es decir, la instalación de veladores no se ajustaba a la licencia concedida y la instalación de un toldo no legalizable- se había ordenado la retirada del mismo y, ante su incumplimiento, se había abierto expediente sancionador.

Dimos traslado de esta información a la interesada para que presentara sus alegaciones en las que venía a decir, en síntesis, que el problema no sólo no se había solventado sino que se había agravado, ya que el Ayuntamiento no retiraba los veladores ilegales ni ejecutaba sus órdenes de suspensión, limitándose únicamente a poner multas coercitivas que, por su bajo importe, suponen un menoscabo menor frente a las ganancias que una conducta infractora genera a estos establecimientos. Y, a tales efectos, nos aportaba fotografías de lo que nos decía.

Por todo lo expuesto y aunque el Ayuntamiento nos dijo que aceptaba nuestra resolución, a efectos materiales no habían sido adoptadas las medidas necesarias, por lo que procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, pues creemos que, en vista de cuál era la situación tras más de cuatro años de denuncias, que no se habían adoptado medidas adecuadas para dar solución a este problema, puesto que no se daba cumplimiento a las órdenes de ejecución por los infractores, ni tampoco se ordenaba la ejecución subsidiaria por el Ayuntamiento, ni se valoraba la revocación de las licencias concedidas y, tal y como recomendábamos en caso de reiteración en los incumplimientos, se había impuesto alguna multa coercitiva pero sin que hubieran sido

reiteradas por lapsus de tiempo que fueran suficiente para cumplir lo ordenado. En definitiva, el objeto de la multa coercitiva, en los términos en los que está contemplada en el art. 99.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no es otro que garantizar, obligando al sancionado, el cumplimiento de las órdenes de la Administración. Esto, en el presente supuesto, no se había cumplido.

Por ello, como quiera que desde el Ayuntamiento no se habían aplicado todos los medios legales con que se cuenta para poner fin a una situación irregular constatada desde hace bastante tiempo, sino que se incoaban expedientes administrativos de forma ineficaz, dando lugar a la vulneración de derechos constitucionales de la ciudadanía, es por lo que consideramos que no se había aceptado nuestra resolución.

Se trata de un expediente más, de los muchos que hemos tratado desde esta Institución, en el que se ha verificado el no cumplimiento de los servicios que deben velar por hacer eficaz la legalidad en este ámbito cuando la legislación ambiental, la de régimen jurídico de bienes de las entidades locales, la urbanística y la procedimental, pone a disposición de los Ayuntamientos toda una batería de instrumentos legales para garantizar el disfrute de los derechos constitucionales y el cumplimiento de la Ley.

En definitiva, cuatro años después de la denuncia de la interesada, ésta continuaba sufriendo los ruidos que motivaron su denuncia y los hechos que dieron lugar a esta queja continuaban repitiéndose con los mismos o distintos titulares de la actividad, lo que significaba, en la práctica, la no aceptación de nuestras resoluciones, evidenciándose la incapacidad de los servicios de la Gerencia Municipal de Urbanismo para hacer respetar eficazmente la normativa mencionada, trasladamos al Ayuntamiento que esperábamos que, obstatante y con la aplicación de la nueva Ordenanza de veladores, pudiera darse una solución efectiva a problemas y situaciones como la planteada en este expediente de queja.

En esta Institución tramitamos de oficio la **queja 12/6242** en la que nos dirigimos a todos los Ayuntamientos de capitales de provincia de nuestra Comunidad, con objeto de someter a su valoración la conveniencia de que la Orden de la Consejería de Gobernación de 25 de Marzo de 2002, por la que se regulan los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, fuera modificada en aras de que tales horarios fuesen modulados en función del tipo de actividad desarrollada y del uso predominante del suelo en el que se emplacen, de forma que pudiera existir una mejor acomodación de los bienes jurídicos en juego y una mayor garantía de protección de los derechos fundamentales de los vecinos de zonas residenciales.

Nos respondieron todos los Ayuntamientos salvo el de Sevilla si bien, entendiendo que se había recibido suficiente información para extraer conclusiones, se procedió a valorar la situación y los datos que poseíamos. En cualquier caso, aunque mayoritariamente por las respuestas recibidas se desprendía que podría ser adecuado que, con carácter general, se fuera más flexible en los horarios en función del tipo de actividades desarrolladas y del uso predominante del suelo en el que se emplazaran, de las respuestas nos ha parecido importante destacar lo siguiente:

1. Que se debe ser cuidadoso con los efectos “colaterales” que puede tener una medida de esta naturaleza (nos referimos a la localización de los establecimientos hosteleros en suelo no residencial) que tiende, o al menos esa es la imagen que puede dar, a ser excesivamente flexible respecto de determinadas actividades que se localicen en

suelos no residenciales. Ello pues si bien la cuestión del ruido, evidentemente, en parte se resuelve, se podrían generar paralelamente otros problemas tal vez no suficientemente evaluados como la segregación social que, en el ámbito del ocio, se puede producir, un excesivo consumo de alcohol o determinados comportamientos que, en la medida de lo posible, deben evitarse.

2. El segundo matiz que permite entrever alguna de las respuestas recibidas es que con los mecanismos existentes en la normativa en vigor, podría alcanzarse el objetivo de que no se conculcara el derecho al ocio y al descanso, si bien ello implica, y sabemos que no es fácil, utilizar todos los resortes que contempla dicha normativa, incluida una eficaz inspección de las actividades que se desarrollan en la calle y del ruido y molestias que generan. Ello, sabemos que es, en la práctica, muy complicado y por esto se inició esta queja de oficio. Es decir, la solución alternativa no es fácil, pero la respuesta tampoco podemos seguir buscándola en normas y modelos de actuación que, hasta ahora, no han dado resultado.

3. Sin duda, a la hora de desarrollar una inspección el mayor problema es cómo determinar la importancia del foco generador del ruido cuando coinciden varios focos y, con la legislación en vigor, aunque no faltan opciones contrarias, es difícil atribuir toda la responsabilidad que generan distintos focos emisores del ruido al titular de la actividad, cuando además el foco se sitúa predominantemente en el exterior. Creemos que *“ante las nuevas situaciones creadas, es preciso encontrar una respuesta proporcionada y adecuada”*.

4. Es incuestionable que la entrada en vigor de la denominada Ley Antitabaco (Ley 42/2010) ha incidido en la proliferación de nuevas terrazas y en la ampliación de las existentes. Por ello no ha faltado, incluso, alguna reflexión que apuesta por una vuelta a la situación anterior.

5. En los espacios donde existe una consolidación del ruido, parece que la apuesta lógica, además de realizar campañas dirigidas a la ciudadanía para que tenga conciencia del abuso que se genera con estas actividades y la repercusión que tiene en el derecho al descanso, pasa por la declaración de Zonas Acústicamente Saturadas. Y a partir de aquí hacer cuantas actuaciones sean necesarias para disminuir los niveles de ruido en estos espacios.

6. Algunos Ayuntamientos han considerado que debe abordarse una reforma normativa para resolver algunas incongruencias o contradicciones que, en la práctica, se puede producir en la aplicación de la Ley 13/1999, de 15 de Diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía y el RPCAA y se modifica el Decreto 357/2010, de 3 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética. Nosotros compartimos esta idea pues hay que evitar a toda costa soluciones controvertidas o incompletas a la hora de afrontar los problemas.

7. En fin, no ha faltado el argumento, que creemos que debe tenerse también en cuenta, según el cual, en ocasiones, el problema no es la actividad y su localización, sino el establecimiento en concreto y el público que a él acude, pues hay lugares en los que existiendo una notable concentración de establecimientos hosteleros no se producen estos

problemas. Por tanto, la conclusión, a veces, no es dónde y qué tipo de actividad, sino quién y cómo se desarrolla.

En definitiva, no existe un criterio unánime sobre la bondad de la medida propuesta, aunque mayoritariamente los informes de los Ayuntamientos se muestran favorables a ello.

A la vista de estas conclusiones, y de su valoración conjunta, esta Institución considera que la mejor forma de aprovechar el posicionamiento de los Ayuntamientos, y la experiencia de cada ciudad, es mantenerlo presente de cara a futuras quejas que recibamos relacionadas con esta materia. De esta forma, conforme se vayan acumulando expedientes relativos a la vulneración de derechos fundamentales como consecuencia del desarrollo de actividades hosteleras debido a los horarios de apertura de establecimientos y del suelo en el que se ubiquen, se irán teniendo en cuenta los informes recabados por los Ayuntamientos en esta queja, por si fuera procedente, más adelante, formular resolución en la que, de forma decidida, se propugne una modificación de la normativa que regula los horarios de apertura y cierre de los establecimientos.

En todo caso el problema del ruido producido por los establecimientos que desarrollan actividades de hostelería tienen una enorme entidad en nuestros pueblos y ciudades y las soluciones que conllevan los distintos intereses en juego están hoy por hoy lejos de encontrarse. Y, en este sentido, puede decirse que la efectividad de los derechos constitucionales de los artículos 18, 43 y 45 de la Constitución, no está plenamente garantizada.

En relación con los ruidos que se generaban con motivo de algunos eventos que se celebraban en el Auditorio de La Cartuja, de titularidad pública, en la ciudad de Sevilla, se presentó la **queja 12/3414** en la que, tras verificar las importantes dilaciones producidas en el expediente sancionador que se había iniciado por diferentes motivos contra el titular de su concesión, a lo que se unía la ausencia de un compromiso serio, por parte del Ayuntamiento de Sevilla, de hacer cumplir la legalidad en relación con las distintas disfuncionalidades detectadas, nos vimos obligados, una vez más, además de formular el oportuno **Recordatorio** de deberes legales, **Recomendación** con objeto de que:

a) Se ordenara una investigación para conocer la causa de que, hasta ese momento, las denuncias realizadas incluso por agentes de la autoridad sobre incumplimiento de horarios no hubieran sido tramitadas, así como por la causa de las graves dilaciones que se observaban en la tramitación del expediente.

En todo caso, se debía evitar la caducidad del expediente, toda vez que el propio Director General de Medio Ambiente del citado Ayuntamiento, que firmaba la resolución de inicio del procedimiento sancionador y era el órgano responsable de resolver establecía, como plazo máximo para ello, el de diez meses para dictar la oportuna resolución y notificación.

b) Se determinara el nivel de responsabilidad del concesionario del Auditorio en relación con las obligaciones que, como responsable y adjudicatario del mismo, debía asumir en relación con el mantenimiento del inmueble y la celebración de eventos que hubieran de celebrarse a tenor del Pliego de Condiciones que fue aprobado en su día y que

debía asumir, en su totalidad y sin perjuicio de las responsabilidades en las que, asimismo, pudieran incurrir los promotores de cada uno de estos eventos que allí se celebren.

A estos efectos y en función de las cláusulas establecidas en el Pliego de Condiciones, procedería valorar, previos trámites legales oportunos, si era aconsejable estudiar la posible resolución del contrato por incumplimiento de tales condiciones por parte del concesionario.

c) Se valorara iniciar un expediente sancionador por presunta vulneración, a tenor de los informes existentes, de las normas que rigen el horario de cierre del Auditorio cuando se han celebrado eventos como los que dieron lugar a la queja. Asimismo, que se iniciaran actuaciones respecto de los promotores de las actividades con motivo de las cuales se habían vulnerado, presuntamente, las normas de cierre de horarios y de protección ambiental frente al ruido, con independencia de las responsabilidades que se pudieran derivar por tales hechos por parte del Consorcio del Auditorio.

d) Se inspeccionara el grado de cumplimiento de la normativa sectorial en materia de seguridad y protección en caso de incendios u otras eventualidades de riesgo que pudieran darse en los eventos desarrollados en el Auditorio, y que se encuentren dentro de las competencias del Ayuntamiento.

Por último, formulamos **Sugerencia** en el sentido de que, pese a que parecía ser que el Auditorio poseía licencia de apertura para realizar los eventos que se venían desarrollando, se elaborara un informe técnico sobre si, en la actualidad y dado los usos residenciales existentes en espacios muy próximos al Auditorio, sería necesario adoptar medidas correctoras del impacto acústico que generaban las actividades que se desarrollan en este espacio, a fin de evitar que, incluso en horario autorizado, se puedan producir ruidos cuyo nivel de emisión/inmisión son incompatibles con el respeto a los derechos constitucionales afectados cuando los niveles de calidad acústica no son los permitidos.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento, a la que unía el informe del Director General de Medio Ambiente, se decía que parecían muy acertadas nuestras consideraciones y resoluciones dictadas con motivo de la tramitación de este expediente de queja, si no fuera por los medios limitados con que contaba la sección de disciplina del servicio de protección ambiental que venía predeterminada por la Relación de Puestos de Trabajo y la cantidad de actuaciones que se veían obligados a atender.

En relación con esta consideración, manifestamos que, desde nuestra experiencia, era difícil encontrar un departamento dentro del ámbito de la Administración que se considere, asimismo, que cuenta con los medios “*óptimos*” para afrontar sus tareas, pero que nos constaba que la mayoría de las administraciones con las que nos relacionamos, no obstante las limitaciones presupuestarias que siempre existen para dotar los medios personales y materiales a sus departamentos, contaban con los necesarios y adecuados para cumplir sus fines. De hecho, sólo de manera muy excepcional se nos habían justificado las disfuncionalidades para llevar a cabo las actividades administrativas en la falta de tales medios y, cuando lo habían hecho, en la inmensa mayoría de los casos se trataba de municipios con población muy pequeña.

Por consiguiente, entendimos que lo procedente sería ponerlo en conocimiento del departamento que debiera facilitar, si ello fuera necesario, tales medios con el fin de

evitar no sólo la falta de control en este tipo de actuaciones sino, también, la respuesta que debíamos trasladar a los interesados en la tramitación de los expedientes de queja.

No obstante ello, como quiera que ahora, en dos informes recibidos en las mismas fechas se nos estaba dando esta justificación, interesamos que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 124 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de la Ley de Base de Régimen Local -que establece que corresponde a la Alcaldía entre otras, las funciones previstas en las letras b), i), y k)-, que solicitara un informe interno a la mencionada Dirección General a fin de que, desde el conocimiento del problema estructural que poseían, se adoptaran las medidas para que el mencionado servicio afrontara sus competencias, si no de una manera óptima, al menos razonable.

En cuanto al fondo del asunto y en lo que concierne a la aceptación de las resoluciones dictadas por parte de esta Institución y, sin perjuicio del compromiso asumido y mencionado de resolver dentro del plazo establecido por la normativa el expediente sancionador incoado, hicimos la siguiente valoración:

“Valoramos muy positivamente el que se nos informe de que «se va a proceder a formular una nueva imputación al concesionario, no sólo por el resultado de la medición realizada el 14 de julio de 2012 en la que se pudo comprobar que el nivel de emisión de ruidos sobrepasaba en 32 dBA, sino por todos aquellos presupuestos de hechos que constan en el expediente de fechas anteriores (Febrero-Marzo de 2012) relacionados con denuncias por horario de cierre, por excederse de las condiciones de la licencia, por realizar actuaciones en directo en zona anexa al Auditorio, por carecer de indicativo de señales de emergencia, existir dificultades en la salida de evacuación y por carecer de limitador el equipo de sonido». En todo caso y, aunque con este escrito suspendemos actuaciones interesamos nos envíen copia de la resolución del expediente sancionador que, en su caso, se inicie por tales hechos.

Consideramos que se le debe exigir, en los términos en que así lo prevea el contrato de cesión del Auditorio, que la empresa arrendataria, ..., asuma la responsabilidad que le corresponda con motivo de los eventos que allí se celebren y sin perjuicio de lo que, asimismo, corresponda exigir al promotor que, en cada caso, sea responsable de las actividades que se celebren en ese espacio.

Por ello consideramos del máximo interés el que se verifiquen las obligaciones del concesionario en relación con los eventos que organicen terceros en el Auditorio. Por supuesto, si en ese Servicio no poseen el expediente, tal y como nos informaron en la visita que dos Asesores de esta Institución realizaron a ese Servicio, basta con que lo soliciten o una copia del mismo al Servicio del Ayuntamiento donde esté depositado.

Por todo ello, entendimos que sólo parcialmente se había aceptado nuestra resolución, por lo que procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, advirtiendo lo siguiente: *“además de los importantes problemas organizativos que posee esa Dirección General y que impiden ejercer las tareas encomendadas de acuerdo con los principios constitucionales y estatutarios de legalidad y eficacia, del riesgo de que hechos de esta naturaleza se repitan, incluso, otros con consecuencias de más entidad, pues creemos que la situación descrita en el expediente de queja exige que se*

diera curso al contenido íntegro de las resoluciones adoptadas. En cualquier caso esta Institución continuará tramitando las quejas que se presenten por las presuntas vulneraciones que puedan producirse de los derechos constitucionales a un medio ambiente adecuado, a la protección de la salud, y a la intimidad personal y familiar en el domicilio, con motivo de la celebración de actividades que se puedan desarrollar en este Auditorio en un futuro. Esperamos, en todo caso, que esa Dirección General, si se repiten hechos o situaciones como las que motivaron la tramitación de este expediente de queja, realice las actuaciones oportunas para garantizar tales derechos”.

En la **queja 12/3687**, el interesado señalaba que desde 2003 venía denunciando ante el Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba) la posible comisión de ilícitos administrativos de un bar, sin que el Ayuntamiento hubiera actuado.

Por nuestra parte y después de formular a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Puente Genil **Recordatorio** de deberes legales, le formulamos **Recomendación** de que incoara, frente al titular del establecimiento objeto de la queja, el correspondiente expediente sancionador derivado del desarrollo de una actividad sin haber superado el preceptivo trámite de calificación ambiental, adoptando las medidas provisionales que resultaran pertinentes y que verificara que la solicitud de actuación subsidiaria dirigida a la Administración autonómica reuniera los requisitos establecidos por el RPCAA y, en su caso, adoptara cuantas actuaciones resultaran oportunas para su subsanación. También formulamos **Recomendación** para que iniciaran los trámites oportunos al objeto de hacerse con los medios personales y materiales precisos para dar cumplimiento a las exigencias contenidas en el RPCAA.

La respuesta que nos remitió el Ayuntamiento indicaba que aceptaba nuestras resoluciones, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en esta queja.

En esta Institución también hemos tramitado la **queja 12/3903** en la que la interesada, en representación de una plataforma vecinal contra los elevados niveles de ruido, denunciaba la situación concreta de la actividad de una terraza de un bar de copas, situada en la zona de Plaza de Armas de Sevilla, donde venía padeciendo, durante varios fines de semana, los ruidos emitidos. Asimismo, nos decía que la madrugada del viernes 30 de Junio de 2012, los agentes de la policía local adscritos a la llamada Línea Verde habían denunciado la actividad a las 3,45 horas de la noche, sin efecto alguno puesto que durante la semana siguiente el establecimiento anunció un concierto al aire libre que estuvo emitiendo ruidos hasta las 6 de la mañana, lo que generó nuevas llamadas al 112 sin que nadie del Ayuntamiento acudiera. Asimismo, también nos hacía llegar que en fecha de 11 de Julio de 2012 se formularon dos denuncias en el Departamento municipal de Medio Ambiente sin que surtieran efecto alguno, ya que el viernes día 13 de Julio de 2012 se soportaron nuevos escándalos hasta pasadas las 6 de la madrugada, dándose además las circunstancias de que el volumen había subido a partir de las 5.

Tras recibir los informes interesados, dos Asesores de esta Institución se personaron en las oficinas de la Delegación Municipal de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla, verificando, una vez más, la situación de extrema pasividad con la que se tramitan los expedientes y demás actuaciones relacionadas con denuncias de esta naturaleza, generadas por establecimientos en los que se realizan actividades que provocan contaminación acústica.

Por esta causa, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** del deber de observar lo establecido en los artículos 103, aptdo. 1, de la Constitución, 31 y 133 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, fundamentalmente en lo que concierne a los principios de eficacia y eficiencia en la actuación administrativa y buena administración, habida cuenta de las dilaciones que se observan en la tramitación del expediente sancionador incoado al establecimiento objeto de la queja, pues desde que se dictara el acuerdo de inicio en fecha de 5 de Septiembre de 2012, no se había producido ningún trámite posterior, así como del deber legal previsto en el art. 127 y siguientes de la LGICA, habida cuenta de que, con la denuncia formulada, entendimos que hubiera sido adecuado personarse en el local a fin de realizar las mediciones a que hubiera lugar y si, a resultas de las mismas, se vulneraba la normativa, tramitar, también, expediente sancionador por infracción de lo previsto en el art. 137.f) o 138.d), en función de la superación de los valores límites de emisión acústica establecidos que, en su caso, hubieran tenido lugar.

Es decir, con independencia de que este local no estuviera autorizado para poseer el equipo de música con el que contaba, creemos que además se debió realizar una medición en el lugar para, en definitiva, verificar el volumen de emisión.

También formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar el art. 11 LEPARA habida cuenta de que, ante la denuncia realizada, se debió inspeccionar este local a fin de determinar si por su horario de cierre estaba incurriendo en una falta grave a tenor de lo establecido en el art. 20.19 de la propia LEPARA. Por último, formulamos **Recomendación** para que:

1. Por parte del órgano competente del Ayuntamiento, se dieran las instrucciones oportunas para que se impulsara el procedimiento a fin de que se dictara la resolución que procediera y se llevara a término su ejecución.

2. Se investigara la causa de los retrasos que se observaban en la tramitación del expediente, informando a la Institución si ello era debido a la insuficiencia de medios personales y técnicos para atender el normal desenvolvimiento de las tareas encomendadas a la Delegación Municipal de Medio Ambiente en el procedimiento de la protección ambiental o a otras causas.

3. Se adoptaran las medidas oportunas a fin de verificar si transcurrido el plazo previsto en la resolución de inicio del expediente sancionador, se procedió a retirar el equipo de música por el titular de la actividad y, en caso contrario, si lo llevó a cabo el Ayuntamiento.

4. Se procediera a inspeccionar en aquel momento al local a fin de determinar si cumplía con los horarios de cierre y si la música que se emitía en el mismo respetaba los valores límites acústicos establecidos.

Con independencia de todo ello, también interesamos que nos informaran del horario de cierre autorizado al establecimiento en cuestión.

Recibimos la respuesta del Ayuntamiento de Sevilla, pero, y así se lo indicamos a la Alcaldía-Presidencia en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones,

respecto del Recordatorio de deberes legales y Recomendación realizadas con motivo de las graves dilaciones que se observaron en la tramitación del expediente sancionador incoado por vulneración de la normativa ambiental, no se aportaba información adicional alguna a la ya obtenida por esta Institución que justificara que, habiéndose dictado una resolución por parte de la Dirección General de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla, el 5 de Septiembre de 2012, por la que se acordaba el inicio del procedimiento sancionador, no se hubiera realizado ni un solo trámite adicional, del que existiera constancia en el expediente, al tiempo de personarse los Asesores de esta Institución en dicha dependencia municipal en Abril de 2013.

Esta Institución puede entender que la insuficiencia de medios personales puede tener como consecuencia, durante un tiempo, que la tramitación de un expediente, cualquiera que sea su naturaleza, no se tramite con la eficiencia adecuada, pero las dilaciones observadas en este supuesto y en otros expedientes tramitados en el pasado en esta Institución, no determinaban que nos encontráramos ante una situación excepcional, sino más bien ante un problema estructural que exigiría una toma de decisiones a corto plazo tendentes a garantizar que los servicios adscritos a esa Dirección General tengan una capacidad de respuesta adecuada, es decir, eficiente y proporcional a las violaciones de los derechos constitucionales de la ciudadanía que se producen con motivo de la vulneración de la normativa ambiental.

Por otro lado, no llegamos a entender en qué supuestos son los que, aplicando el concepto jurídico indeterminado de “casos más graves”, sí actúan de manera eficaz, pues el caso que nos ocupaba nos parecía que tenía suficiente entidad para que se hubiera intervenido, pues además de las emisiones acústicas más allá de los parámetros permitidos, de la instalación de equipos de sonidos no autorizados, del incumplimiento de la orden de retirada de los mismos pese a la advertencia de clausura, se estaban incumpliendo, como verificó la Policía Local, los horarios de cierre. Ello, con la consecuencia de que además de seguir actuando de manera aparentemente impune, al no cumplirse ni ejecutarse los actos administrativos, traía consigo que se creara la imagen en la ciudadanía de que sus derechos constitucionales a un medio ambiente adecuado, art. 45 CE, a la protección de la salud, art. 43 CE y a la intimidad personal y familiar, art. 18 CE, no pueden ser tutelados pese a la existencia de un amplio y completo régimen jurídico aprobado por el legislador para proteger tales derechos.

Por otro lado, nada se nos decía sobre los motivos por los que no se incoó expediente sancionador por el incumplimiento de los horarios de cierre de este local, pese a las denuncias realizadas por la propia Policía Local, toda vez que si bien, efectivamente, la competencia para vigilar estos horarios y formalizar las denuncias corresponde a la Policía entendemos que la tramitación de los expedientes sancionadores por incumplimiento de horario de cierres corresponde en principio a la Dirección General de Medio Ambiente del Ayuntamiento.

De acuerdo con todo ello y entendiendo que nuestras resoluciones no habían sido atendidas, procedimos a incluir el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando, en este caso, que sí se había recibido respuesta del Ayuntamiento de Sevilla a nuestra resolución; con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

2. 1. 1. 3. Otras cuestiones relacionadas con la contaminación acústica.

Junto a los ruidos generados por la actividad hostelera, también se producen otros supuestos de contaminación acústica que tienen su origen en distintas fuentes y que motivan la presentación de quejas por parte de las personas afectadas. A veces, el problema se centra, a efectos de actuación administrativa, cuándo estamos en un asunto estrictamente jurídico privado entre particulares y cuándo deben intervenir las Administraciones Públicas.

Así, en la **queja 13/2871**, el interesado denunciaba el elevado nivel de ruidos que soporta en su vivienda, procedentes del ascensor de su bloque, y la falta de respuesta del Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) a sus reiteradas solicitudes de intervención municipal. Siempre según el interesado, desde el año 2003 viene soportando en su vivienda elevados niveles de ruidos procedentes de la maquinaria del ascensor de su bloque, motivo por el cual había solicitado a aquel que ejercitara las competencias que tiene en materia de protección contra el ruido.

Con tales antecedentes, la queja expuesta fue admitida a trámite e interesada la colaboración del Ayuntamiento, al que se solicitó el preceptivo informe, que nos fue debidamente remitido, en el que se comunicaba que la problemática expuesta constituía *“un tema privado y por consiguiente se le ha dado traslado de la presente a la Comunidad de Propietarios”*.

Ante este hecho, trasladamos al Ayuntamiento que entendíamos que tanto la LR, como la LGICA y el RPCAA, constituyen un marco normativo que atribuye a los municipios determinadas competencias para, en términos del artículo 1 de la LR, prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, y para evitar y reducir los daños que de ésta puedan derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente. Asimismo, trasladamos que estas competencias alcanzan a todos los emisores acústicos, de titularidad pública o privada, a salvo de las excepciones previstas en el artículo 2.2 de la LR y en el artículo 2, letras a), b) y c) del RPCAA, entre las cuales cabe destacar las actividades domésticas o los comportamientos vecinales cuando el ruido producido se mantenga dentro de los límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales.

Por tanto, conforme a lo argumentado, no cabía considerar que el ruido generado por un ascensor de un bloque de viviendas, en cuanto que actividad doméstica o comportamiento vecinal, está en todo caso excluido del ámbito de aplicación de las normas sobre protección contra el ruido; únicamente quedaría excluido si se encuentra dentro de los reiterados límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales. Pero para conocer este extremo, los Ayuntamientos tienen competencias para medir y evaluar.

A mayor abundamiento de lo expuesto, era preciso también tener presente la Ordenanza General de Convivencia Ciudadana y Vía Pública del Ayuntamiento, que tiene entre su objeto (artículo 1.4) «las actividades y los comportamientos de los residentes u ocupantes de edificios o terceras personas que se realicen en edificios, instalaciones o recintos de titularidad privada, siempre que estas actuaciones afecten a la estética de las edificaciones, la convivencia ciudadana y el medio, sin perjuicio de la reserva de las acciones por daños y perjuicios que puedan corresponder a los particulares perjudicados».

En concreto, los artículos 19 y siguientes de esta Ordenanza regulan el comportamiento o conducta de los ciudadanos respecto a los ruidos. Precisamente el artículo 19 establece que «la competencia para velar por la calidad sonora del medio urbano

regulado por esta Ordenanza excluye los ruidos derivados de actividades comerciales e industriales, y los usos producidos a motor, que son regulados por su Ordenanza específica». Es decir, que la competencia municipal incluye la producción de ruidos en el interior de los inmuebles –así lo incluye expresamente el artículo 20 de la Ordenanza- el cual «se mantendrá dentro de los límites del respeto mutuo». Apreciábamos, de este modo, que la normativa municipal sí que contemplaba la intervención administrativa en supuestos que podrían ser de naturaleza privada.

Tanto es así que este límite del “*respeto mutuo*”, según el artículo 21 de la Ordenanza, afecta a ruidos originados por la voz humana o por la actividad directa de personas, animales, aparatos domésticos, aparatos e instrumentos musicales o acústicos, instalaciones de aire acondicionado, ventilación o refrigeración y ruidos similares. Y se añadía en dicho precepto que «el ámbito de esta limitación comprende el interior de las viviendas y los espacios comunes, así como patios, terrazas, galerías, balcones y otros espacios abiertos de los edificios». Recordemos que el supuesto objeto de este expediente de queja venía constituido por ruidos en el interior de una vivienda producidos por un ascensor común del edificio.

De acuerdo con este criterio, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Benalmádena **Recordatorio** del deber legal de ejercer las competencias municipales reguladas en la LR, LGICA y RPCAA en relación con cualquier infraestructura, instalación, maquinaria o proyecto de construcción, así como en relación con las actividades de carácter público o privado, incluidas o no en el Anexo I de la LGICA, que se pretendan llevar a cabo o se realicen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y produzcan o sean susceptibles de producir contaminación acústica por ruidos o vibraciones, con las excepciones previstas en la normativa, incluidas las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos, cuando la contaminación acústica producida por aquellos no se mantenga dentro de límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales, así como del deber legal de ejercer las competencias municipales reguladas en la Ordenanza General de Convivencia Ciudadana y Vía Pública en lo que afectara a la producción de ruido en el interior de los inmuebles.

También formulamos **Recordatorio** de los deberes legales previstos en el artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes y del deber legal, para el caso de que el Ayuntamiento no contara aún con una norma adaptada a la normativa vigente (pues pese a reiteradas llamadas telefónicas no había sido posible confirmar este extremo), de aprobar una Ordenanza Municipal de Protección contra la Contaminación Acústica en el marco de la LR, de la LGICA y del RPCAA; o bien de adaptar a dicho marco normativo la Ordenanza Municipal contra la emisión de ruidos y vibraciones de 1988.

Por último, formulamos **Recomendación** para que se impulsara la necesaria medición acústica, sin más demoras ni dilaciones injustificadas, solicitada por el promotor de la queja, con el fin de conocer si la contaminación acústica que sufría en su vivienda, por ruido y vibraciones del ascensor de su bloque, respetaba los límites previstos en el RPCAA y se mantenía dentro de límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales, solicitando, si fuera necesario, la asistencia material necesaria de la

Diputación Provincial de Málaga para realizar la medición acústica para el caso de que el Ayuntamiento no dispusiera de medios suficientes para ello.

Asimismo, formulamos también **Recomendación** para que se impulsara la aprobación de una nueva Ordenanza municipal contra la contaminación acústica, o para que la adaptación de la ordenanza de 1988 al marco normativo vigente, se produjera, previos los trámites legales oportunos, con la máxima celeridad posible.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos trasladaba, entre otras cuestiones, que la promotora del edificio ya había indemnizado al interesado *“para subsanar los ruidos de los motores de los ascensores, quedando así resuelta la incidencia descrita”*, por lo que la Corporación Local consideraba que no resultaba procedente la intervención pública en un asunto de esta naturaleza, por lo que dimos traslado de esta información al interesado para que presentara las alegaciones y consideraciones que creyera oportunas.

Una vez que recibimos las mismas, entendimos que la problemática habría quedado resuelta con el ejercicio de acciones civiles contra la promotora de su vivienda. Por lo tanto, consideramos que no procedía exigir en este caso la intervención municipal por cuanto, sin perjuicio de que el Ayuntamiento también tiene competencias en la materia, el interesado había optado en su momento por la vía jurídico privada para la resolución de este asunto, vía en la que -según parecía desprenderse- se había obtenido el resarcimiento necesario para darle una solución al problema de ruidos del ascensor al haberse acreditado, suponemos, deficiencias constructivas en materia de aislamiento contra ruidos.

Una problemática similar es la que planteaba el interesado de la **queja 12/2317**, que nos exponía que desde Mayo de 2011 venía denunciando ante el Ayuntamiento de su localidad, Lahiguera (Jaén), las molestias, por ruidos y vibraciones, que le provocaba la puerta del garaje del inmueble en el que residía, cuyo conjunto, motor y puerta flotante estaba anclados en el forjado (techo planta baja) del bajo izquierda (frente a fachada) del edificio. Siempre según el interesado, durante la apertura y/o cierre de la misma, ésta transmite vibraciones a la estructura y ruido aéreo que se percibía en toda la vivienda de la primera planta, y en mayor grado en el dormitorio de su hija de 10 años, perturbando el descanso, estudio y ocio de la niña, hasta tal punto que ésta, durante las horas de descanso nocturno, se despertaba con sobresalto, debido al ruido repentino, continuo (en intensidad o en tono) y de impacto que la apertura y/o cierre de la citada puerta ocasionaba.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Lahiguera, éste nos comunicó, entre otras cuestiones, que la puerta en cuestión era la que se instala normalmente, que no se apreciaba en su funcionamiento ninguna disfuncionalidad y que se accionaba de forma automática, por lo que no tenía ninguna manipulación que pudiera ocasionar movimiento incontrolado.

Trasladamos al Ayuntamiento nuestras consideraciones sobre esta cuestión, pues de conformidad con lo previsto en el art. 50.1 del ya derogado Decreto 326/2003, de 25 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, «Las denuncias que se formulen por incumplimiento de las normas de calidad y prevención acústica darán lugar a la apertura de las diligencias correspondientes, con la realización de la correspondiente inspección medioambiental, con el fin de comprobar la veracidad de los hechos denunciados y, si es necesario, a la

incoación de un expediente sancionador al responsable, notificándose a los denunciados la iniciación o no del mismo, así como la resolución que recaiga, en su caso».

Dicha inspección ambiental consistía, a tenor de lo dispuesto en los artículos 48 y 49 del citado Decreto, en la realización de una inspección acústica por medio de la cual poder determinar si los niveles sonoros registrados superan o no los límites máximos fijados por la normativa de aplicación.

El Decreto 326/2003 fue derogado por el vigente RPCAA y se modifica el Decreto 357/2010, de 3 de Agosto de 2010, que aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética. Pues bien, según lo dispuesto en el art. 55 RPCAA «Las denuncias que se formulen por incumplimiento de las normas de calidad y prevención acústica darán lugar a la apertura de las diligencias correspondientes, con la realización de la inspección medioambiental, con el fin de comprobar la veracidad de los hechos denunciados y, si es necesario, a la incoación de un procedimiento sancionador a la persona responsable, notificándose a las personas denunciadas la iniciación o no del mismo, así como la resolución que recaiga, en su caso».

Tales inspecciones medioambientales deben ser efectuadas con los medios humanos y materiales necesarios y además, la valoración de los índices acústicos se determinará únicamente mediante mediciones, sin perjuicio de los cálculos que sea necesario realizar a partir de estas mediciones. Todo ello, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46 RPCAA.

No obstante lo anterior, y atendiendo a la información obrante en el expediente, que ahora tratamos, no parecía que por parte del Ayuntamiento se hubiera efectuado inspección medioambiental en la forma requerida, a pesar de las denuncias existentes sobre los ruidos producidos por la puerta del aparcamiento situado en los bajos de la vivienda del promotor de la queja y de que es el citado Ayuntamiento quien ostenta las competencias en la materia. La ausencia de tales inspecciones acústicas, a juicio de esta Institución, impedía que se pudiera determinar de manera exhaustiva el grado de afección sonora existente y las medidas que, en su caso, deberían exigirse.

Además, creíamos que en el supuesto en que hubiesen concurrido en el Ayuntamiento circunstancias personales o materiales que impidiesen la realización de tales inspecciones por técnicos municipales, éstas podrían haberse salvado interesando la actuación de entidades supramunicipales o incluso de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, en base a lo dispuesto en la normativa básica del régimen local y en la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 29 de Junio de 2004, por la que se regulan los técnicos acreditados y la actuación subsidiaria de la Consejería en materia de Contaminación Acústica.

Por todo ello, formulamos a la Alcaldía-Presidentencia del Ayuntamiento de Lahiguera **Recordatorio** de los deberes normativos contenidos en los preceptos citados anteriormente, así como **Recomendación** para que, a la mayor brevedad posible, fuera efectuada una inspección acústica sobre los niveles de ruidos generados por la puerta objeto de la queja, acorde con lo dispuesto en la normativa vigente sobre protección contra la contaminación acústica. También formulamos **Recomendación** para que, una vez determinado el grado de afección sonora, se actuara conforme a las exigencias previstas en

la normativa citada, velando por el cumplimiento de la misma y garantizando los derechos fundamentales de los ciudadanos que podrían verse afectados por prácticas ilícitas.

En su respuesta, el Ayuntamiento, aceptando nuestra resolución, había requerido la realización de las inspecciones oportunas, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en esta queja.

En otras ocasiones ha sido el ruido de las denominadas “*botellonas*” lo que ha llevado la ciudadanía a presentar queja. Así ocurrió en la **queja 12/4920** en la que la interesada exponía, de forma textual, lo siguiente:

"Que desde hace ya varios años, coincidiendo con la Feria y Fiestas de la Vendimia de Villanueva del Ariscal, viene organizándose una "botellona" que afecta indistintamente a los aledaños de los límites de los términos municipales de Espartinas y Villanueva del Ariscal, municipios ambos de la provincia de Sevilla, donde se sitúa mi vivienda habitual. Este año (2012) dicha "botellona" ha reunido a más de quinientas personas y a numerosos vehículos durante las madrugadas del 31 de Agosto y 1 y 2 de Septiembre. Ello ha ocasionado importantes destrozos en mi vivienda y cuantiosas agresiones personales en forma de insultos y ataques con lanzamiento de botellas, además de la reiterada obstaculización en el acceso a mi domicilio y el consiguiente daño psicológico provocado por tres madrugadas de tensiones y vigilia.

Tal situación, que como se ha dicho viene repitiéndose desde años atrás, se puso previamente en conocimiento del Alcalde de Villanueva del Ariscal (24 de Agosto de 2012, una semana antes de los hechos) e inmediatamente que se produjo se denunció de manera reiterada a las policías locales de Villanueva del Ariscal y Espartinas, a los servicios de emergencias (092 y 112) y a la Guardia Civil (062), sin que en ningún caso se pusieran los medios necesarios para solucionar y/o atajar el problema".

Tras recibir los oportunos informes, manifestamos que, a nuestro juicio, los Ayuntamientos tienen plena competencia para impedir y sancionar este tipo de actividades, a tenor de lo previsto en el art. 16 de la Ley 7/2006, de 24 de Octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía (conocida como “*Ley antibotellón*”), sin perjuicio de que, en función de la situación creada, parecía muy necesaria y oportuna la presencia de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en este caso la Guardia Civil, en el ejercicio de sus competencias en virtud de lo previsto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por todo ello, formulamos a las Alcaldías-Presidentencias de los Ayuntamientos de Villanueva del Ariscal y Espartinas **Sugerencia** en el sentido de que, siendo más que previsible que acontecimientos como los que habían dado lugar a la tramitación de esta queja se podían llegar a repetir, con motivo de la Feria y Fiesta de la Vendimia de Villanueva del Ariscal, y a fin de evitar que los mismos se volvieran a producir con los riesgos que ello conlleva no sólo para los participantes, sino también para los agentes de la Policía Local de los municipios afectados y agentes de la autoridad que intervengan, así como terceras personas que resulten de uno u otro modo afectados, se establezca un mecanismo de coordinación y colaboración entre las Policías Locales de los municipios de Espartinas y de

Villanueva del Ariscal y la Guardia Civil a fin de evitar, con un adecuado criterio de proporcionalidad, tales hechos. Todo ello dentro del marco de los siguientes artículos:

- 103.1 de la Constitución, según el cual la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con, entre otros, el principio de eficacia.

- 51.3 y 53.1 g) y h) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en cuya virtud, respectivamente, el cuerpo de Policía Local sólo podrá actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes; deberán ejercer sus competencias de efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad y deberán vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

- 10 de la Ley 7/1985, de 3 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece en sus apartados 1 y 2, respectivamente, que la Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos, y que procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

Como respuesta a esta resolución, los dos Ayuntamientos nos comunicaron que se iban a reunir, junto a la Guardia Civil, para establecer mecanismos de coordinación y adoptar los acuerdos necesarios para evitar que se vuelvan a producir hechos de esta naturaleza. Con ello entendimos que se había aceptado nuestra resolución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Otras veces, son determinadas actividades de establecimientos empresariales los que originan el ruido que motivan las quejas. Así ocurrió en la **queja 12/3409** en la que el interesado denunciaba los elevados niveles de ruido que tenía que padecer procedentes de un centro de lavado y aspirado de vehículos próximo a su vivienda, en la ciudad de Almería.

En particular, el interesado nos decía en su escrito que el establecimiento en cuestión permanecía abierto 24 horas al día, todos los días del año, que sufría molestias como consecuencia de los elevados niveles de ruido que se generan durante el proceso de lavado y aspirado de los vehículos, especialmente cuando el mismo se desarrolla en horario nocturno. Asimismo, nos contaba que los principales problemas se generaban cuando los clientes del establecimiento sacuden sus alfombras mediante un proceso de golpeo contra unas infraestructuras metálicas, cuando ponen música a un volumen excesivo y cuando el agua a presión impacta contra la carrocería de los vehículos. Finalmente, nos decía que en diversas ocasiones había puesto los hechos en conocimiento del Ayuntamiento pero que éste no había solventado el problema.

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe, hasta transcurridos 11 meses no recibimos la respuesta del Ayuntamiento de Almería, que nos remitía copia del expediente tramitado por la Gerencia Municipal de Urbanismo a raíz de las denuncias del interesado, comprensivo de todas las actuaciones realizadas. De todos los antecedentes de la queja se desprendía que el origen de los ruidos nos llevaba a la conclusión de que la problemática denunciada por el promotor de la queja tenía su origen, fundamentalmente, en un uso inadecuado que muchos usuarios de este centro de lavado hacían de sus instalaciones, limpiando sus vehículos en horas nocturnas y/o de descanso con la música a un alto volumen, o sacudiendo sus alfombrillas golpeándolas contra elementos metálicos, generando igualmente ruidos. La solución a esta problemática, por tanto, podría venir –una vez determinado el régimen horario al que este establecimiento estaba autorizado- por la limitación del horario de apertura, en caso de que estuviera autorizada su apertura para 24 horas, con objeto de garantizar un número de horas de cierre en el que no se pudiera acceder a las instalaciones.

De acuerdo con ello y con la valoración que realizamos de los hechos, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almería **Recomendación** para que, a la vista de la comprobación por parte de la Policía Local de los elevados niveles de ruido procedentes del centro de lavado y aspirado de vehículos objeto de esta queja, generados por los usuarios del mismo, se adoptaran las medidas correspondientes con objeto de:

1. Verificar que la actividad del establecimiento objeto de esta queja contaba con la preceptiva licencia y que se desarrollaba con plena conformidad a la calificación ambiental otorgada en su momento, así como que estuviera en funcionamiento todas las medidas correctoras que, en su caso, se impusieran en su momento.

2. Ello no obstante, en caso de que se apreciara que la actividad no contaba con la pertinente licencia, o no se acomodaba a lo autorizado, que se procediera en consecuencia, conforme a las disposiciones de la LGICA y el Decreto 297/1995, de Calificación Ambiental de Andalucía.

3. En caso de verificarse la plena adecuación de la actividad a la Calificación Ambiental concedida y de sus medidas correctoras, que se comprobara si el entorno actual de este establecimiento hacía aconsejable la revisión de dicha Calificación, previos trámites legales oportunos, con objeto de acomodar el desarrollo de la actividad y la utilización que hacían los usuarios a la normativa sobre protección de la contaminación acústica (LR, RPCAA y Ordenanza municipal sobre protección del medio ambiente contra ruido y vibraciones).

4. Que se realizara la medición acústica que garantizara que la actividad, en condiciones de uso normal, no sobrepasaba los límites de ruido legalmente permitidos, conforme a la normativa vigente sobre protección acústica y conforme a los criterios técnicos fijados por la Gerencia Municipal de Urbanismo.

5. En todo caso, que se analizara el horario de apertura autorizado para este establecimiento y que se valorara si la solución a la problemática de ruidos, que había quedado patente tras la comprobación de la Policía Local, pudiera venir dada, previos los trámites legales oportunos, por la obligación de cierre a determinadas horas nocturnas y/o en determinados días, en cuyo caso podía adoptarse alguna de las medidas previstas en las

ya citadas LR y, especialmente, en el RPCAA. Ello, para el caso de que el horario autorizado fuera el de 24 horas, todos los días del año.

6. Que se adoptaran las medidas oportunas, incoando el correspondiente expediente administrativo sancionador y, en su caso, las medidas provisionales que fueran procedentes, para el supuesto de que se comprobara que el establecimiento en cuestión tuviera autorizado un horario más restrictivo al que permanecía abierto.

Creíamos que ésta era la única forma de hacer compatible el ejercicio de una actividad mercantil con el respeto a los derechos que pudieran verse vulnerados como consecuencia de elevados niveles de contaminación acústica, que son, según reiterada jurisprudencia, el derecho a la intimidad personal y familiar, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la salud y el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

A la vista del contenido del escrito que nos remitió el Ayuntamiento de Almería, entendimos que sólo parcialmente se habría dado cumplimiento a las recomendaciones formuladas, toda vez que no nos permitió tener la certeza de que se hubiera verificado, en la forma y medios que exigía la normativa, si los ruidos que se producían como consecuencia de la actividad que desarrollaban los clientes superaban los límites establecidos en horario normal.

Por último, destacamos también la **queja 11/4779**, en la que una ciudadana del municipio almeriense de Garrucha denunciaba las molestias que venía sufriendo como consecuencia de los elevados niveles de ruido generados por una banda de música que diariamente ensayaba, hasta las 23 horas, a poca distancia de su vivienda. Siempre según la interesada, había intentado lograr una solución amistosa al conflicto comentándolo, en primera instancia, con la dirección de la citada banda y, en segunda, con el Ayuntamiento, pero tales intentos habían resultado infructuosos y las molestias se seguían sucediendo.

En el curso de nuestra actividad supervisora, esta Institución constató que desde hace tiempo en numerosos municipios andaluces se vienen generando controversias como consecuencia de las protestas de algunos vecinos por los elevados niveles de ruido generados por bandas de música durante sus ensayos.

A este respecto, nos parece importante reseñar que la existencia de tales bandas de música, no sólo forma parte de la tradición cultural de nuestros municipios, sino que constituye, además, un mecanismo de gran utilidad para el fomento de nuestras tradiciones y para el desarrollo cultural y musical de la ciudadanía. Todo ello, sin olvidar el especial papel que estas agrupaciones musicales desempeñan en relación con los más jóvenes, para los que suponen la posibilidad de acceder a una oferta de ocio que se presenta como alternativa a las actualmente imperantes en la sociedad, excesivamente centradas en el consumo de alcohol.

En este sentido, conviene recordar que el artículo 33 de nuestro Estatuto de Autonomía consagra como derecho de la ciudadanía «el acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas».

Asimismo, el citado Estatuto, en su artículo 37.1.18 declara como principio rector de las políticas públicas la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y

artístico de Andalucía. Cualquier actuación tendente a fomentar y preservar las bandas de música, como manifestación de la cultura popular andaluza y forma de ocio, merece nuestro apoyo y nuestro más decidido aliento.

No obstante lo anterior, el respeto de tales derechos y el cumplimiento de tal principio rector no debería suponer necesariamente una afección negativa para otro derecho también reconocido en el Estatuto de Autonomía, como es el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de la necesaria paz y sosiego en la intimidad del domicilio familiar.

Por ello, esta Institución tiene la plena convicción de que pueden resultar perfectamente compatibles el derecho a la intimidad personal y familiar y a disfrutar del medio ambiente, que invoca la parte promotora de la queja, con el derecho al desarrollo de las capacidades creativas y al acceso y disfrute de la cultura, que simbolizaba la actividad de la banda de música.

De acuerdo con estas consideraciones, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Garrucha **Recordatorio** de los deberes normativos contenidos en los preceptos citados anteriormente, así como **Recomendación** que concretamos en lo siguiente:

- Llevar a cabo, a la mayor brevedad posible, las labores de vigilancia e inspección previstas en el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, a los efectos de poder constatar si los niveles de ruidos generados por la banda de música durante sus ensayos resultaran adecuados con la normativa vigente.

- En su caso, adoptar cuantas medidas resultaran oportunas para encontrar una solución que posibilite compatibilizar el derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio de la parte afectada, con el derecho a la promoción de la música, la cultura y las tradiciones populares, que simboliza la banda de música.

- En su caso, instar la redacción de instrumentos normativos a través de los cuales regular el desarrollo de este tipo de prácticas, al objeto de poder compatibilizar en el futuro los derechos aparentemente enfrentados.

Consideramos que actuando en la forma que propugnábamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficacia y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, previstos en el artículo 103 CE. Asimismo, se garantizaría el respeto de los derechos constitucionales y estatutarios que considerábamos afectados.

La respuesta que nos remitió la Corporación Municipal indicaba, textualmente, lo siguiente *“Se toma conocimiento del escrito (...) y de las recomendaciones del mismo en el sentido de hacer compatible la realización de actividades de interés social con el legítimo derecho de los ciudadanos al descanso y la tranquilidad, lo que este Ayuntamiento procura realizar en todo caso, con independencia de las posibles discrepancias que existan en momentos o actividades concretas”*.

Por ello, interesamos del Ayuntamiento que nos concretara las medidas que tenía previsto adoptar, contestándonos, por último, que carecía de equipos de medición acústica, por lo que no podía medir las supuestas molestias causadas a la interesada,

volviendo a ratificarse en que la distancia entre el lugar de ensayo de la banda y los vecinos más próximos era la suficiente para considerar, decía textualmente el Ayuntamiento, “*no se considere esta denuncia –presentada a título individual- como suficientemente fundamentada*”.

Entendimos, por tanto, que el Ayuntamiento de Garrucha no había aceptado nuestra resolución, por lo que procedimos a incluir la queja en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando esta falta de aceptación de nuestra resolución.

2. 1. 2. Sanidad y salubridad ambiental.

Los problemas de salubridad y olores que generan los contenedores de basura son objeto de queja en todos los ejercicios. A veces, el fundamento de los mismos es más que justificado por las deficiencias que se presentan en la recogida de las basuras o por la ubicación de los mismos, enormemente cercanos a ventanas situadas en las plantas bajas de los edificios, etc. Otras veces el motivo es la mera disconformidad con la cercanía al domicilio del reclamante de la instalación de recogida, situación ésta que, en ocasiones, no tiene otra alternativa pues si se traslada el contenedor de ubicación perjudicará a otro domicilio y no se vería resuelto el problema.

En el supuesto de la **queja 12/3962**, la interesada nos exponía que en las inmediaciones de su vivienda se habían colocado dos contenedores pero que el incumplimiento reiterado de las normas vigentes para el depósito de residuos en dichos contenedores y la falta de limpieza de los mismos y del entorno afectaban a la salubridad de la zona. En su caso concreto, sus hijos, que padecían diversas patologías pulmonares, necesitaban la correcta ventilación de su vivienda, pero ello no era posible debido a la falta de salubridad y olores del entorno de los contenedores. Había solicitado al Ayuntamiento de Carrión de los Céspedes (Sevilla) y a la Mancomunidad del Guadalquivir el cambio de ubicación de los contenedores y que, tras evacuar informe el Distrito Sanitario del Aljarafe (en el que se dejaba constancia de las malas condiciones de salubridad de la zona) se acordó la retirada de los mismos, pero tras diversas presiones vecinales, los contenedores habían vuelto al sitio originario, agravando de nuevo los problemas de salud de los menores.

Tras recibir el oportuno informe, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Carrión de los Céspedes y a la Presidencia de la Mancomunidad del Guadalquivir **Recomendación** consistente en la necesidad de localizar un nuevo emplazamiento para los contenedores identificados por la parte promotora de la queja que resultara apto técnicamente, así como para valorar la posibilidad de implementar nuevas soluciones técnicas para la instalación de contenedores de residuos en zonas de uso residencial, que permitieran minimizar la incidencia estética y ambiental de los mismos.

También formulamos **Recomendación** para que se intensificaran las labores de concienciación ciudadana, vigilancia, inspección, control y, en su caso, sanción respecto al adecuado depósito de residuos.

Consideramos que actuando en la forma que propugnamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficacia y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, previstos en el artículo 103 de la Constitución. Asimismo, se lograría garantizar en mejor medida los derechos de la ciudadanía que estimamos afectados.

El Ayuntamiento nos comunicó que se había solicitado un estudio comprensivo de la disposición de los contenedores en el municipio, junto con un cambio en el momento, aunque la respuesta concreta a nuestra resolución nos iba a llegar a través de la Mancomunidad. En su respuesta, ésta nos comunicó lo siguiente:

“No comparte el dicente con esa Defensoría que la solución resida en buscar un nuevo emplazamiento de los contenedores que, como señala el mismo servicio autonómico, no comportan un riesgo para la salud de los menores, siendo el resto de las consideraciones señaladas predicables de cualquier otro contenedor y comportamiento vecinal, si bien vista las alegaciones formuladas parece más apropiado intensificar las actividades de limpieza para evitar las acumulaciones de residuos y suciedad en sus proximidades, que es la opción adoptada por la Mancomunidad y aconsejada por el repetido servicio.

III.- No obstante lo anterior, la Mancomunidad del Guadalquivir viene implantando en su zona de actuación un sistema de recogida bilateral mono operador que en breve será aplicado al municipio de Carrión de los Céspedes. Este sistema, por sus peculiaridades, propicia la agrupación de contenedores, lo que dará lugar, posiblemente, a la sustitución del contenedor objeto de la reclamación junto con otros de la zona por uno del nuevo sistema, modificando su actual ubicación”.

A la vista de lo anterior, y sin perjuicio de que la problemática objeto de esta queja pudiera quedar solventada en el futuro, entendimos que la discrepancia que mostraba la Mancomunidad respecto de nuestra resolución impedía que consideráramos que se aceptaba el contenido de la misma, aunque, como no podía ser menos, respetábamos esta discrepancia si bien la resolución de esta Institución se había formulado en aras a garantizar, en la mejor medida posible, los derechos de la ciudadanía que se consideraban afectados y, en cualquier caso, confiábamos en que la solución que parece ser la definitiva (con el nuevo sistema de recogida de basura) pudiera implementarse lo antes posible. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en esta queja pues consideramos que no eran precisas actuaciones adicionales por nuestra parte.

En el supuesto de la **queja 11/5473**, el interesado, en síntesis, relataba que había denunciado al Ayuntamiento de Sevilla que una vecina de su inmueble vertía orines y desperdicios de animales en la calle, que los agentes de la Policía Local constataron posteriormente. Tras esta denuncia, el interesado indicaba que, desde entonces, no había vuelto a saber nada más del expediente que tramitó el Ayuntamiento sobre esta cuestión.

Tras admitir a trámite la queja y observar que se habían producido disfuncionalidades en la coordinación entre los distintos servicios formulamos, a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** de deberes legales, así como **Recomendación** consistente en la necesidad de corregir, a la mayor brevedad posible, las disfunciones aludidas, puestas de manifiesto en esta queja, afectantes al Departamento de Gestión de Sanciones de la Agencia Tributaria de Sevilla, así como al objeto de que a la mayor brevedad posible se informara a la parte promotora de la queja de lo ocurrido respecto de la denuncia presentada en su momento por él y por la Policía Local de Sevilla, en relación con los vertidos realizados por una vecina.

Consideráramos que actuando en la forma que propugnábamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficacia y de

sometimiento pleno a la ley y al Derecho, previstos en el artículo 103 de la Constitución. Asimismo, creíamos que se lograría garantizar en mejor medida el derecho a la buena administración, contenido en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Finalmente, ante la descoordinada tramitación del expediente de denuncia formulado, que se había confundido con otro que nada tenía que ver con el fondo del asunto, manifestamos a la citada Alcaldía-Presidencia que, con más sorpresa si cabe, había que decir que el boletín de denuncia formulado por los agentes por “*verter aguas fecales desde la terraza hasta la vivienda inferior causando manchas y olores*” –que dio origen a esta queja- era el mismo boletín que dio lugar a la incoación del expediente contra la misma denunciada, por “*abandonar vehículos fuera de uso*” y que culminó con la imposición de una multa de 150 euros. Es decir, se había tramitado un expediente sancionador por abandono de vehículos en la vía pública partiendo de un boletín de denuncia en el que el hecho denunciado era el de verter aguas fecales desde la terraza hasta la vivienda inferior, causando manchas y olores.

A la vista de todo ello y ante la descoordinación que se había observado en la tramitación del expediente y desconocimiento de lo que debería ser un funcionamiento eficaz y al servicio de la ciudadanía por parte del Ayuntamiento, consideramos que no se había aceptado la resolución dictada por esta Institución, pues había sido imposible alcanzar el fin que se pretendía con la tramitación de esta queja, que no era otro que conocer el curso que se había dado a la denuncia formulada por el interesado y por la propia Policía Local, resultando que, a aquellas fechas, más de año y medio después de iniciarse la queja, se desconocía completamente. Por ello, procedimos a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, haciendo constar expresamente que se han tenido que seguir ante ese Ayuntamiento un número de trámites muy superior al habitual en orden a la tramitación de la queja y, singularmente, por parte de la Agencia Tributaria de Sevilla y LIPASAM, que con diferentes disfuncionalidades que constan en el expediente, han impedido que el ciudadano promotor de la queja hubiera podido conocer qué había pasado con su denuncia.

Otro ejemplo de pasividad municipal lo podemos encontrar en la **queja 12/4635** que tramitamos por la denuncia de una vecina de Almonte (Huelva) por la instalación, según ella sin licencia municipal, de una actividad de picadero en un solar colindante a su vivienda en la Aldea del Rocío. Del informe recibido del Ayuntamiento dimos traslado a la interesada con objeto de que presentara las alegaciones y consideraciones que creyera oportunas al mismo.

Tras la valoración de los hechos y con toda la información recibida, una vez más verificamos la ausencia de una respuesta proporcional por parte del citado Ayuntamiento al ejercicio de una actividad no continuada como era la que motivaba la queja, por lo que formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almonte **Recordatorio** del deber legal de observar lo establecido en los arts. 9.1, 103.1 de la CE, 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y art. 3.1 de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre de el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (LRJAPC).

Esto, por cuanto entendimos que el Ayuntamiento no estaba asumiendo las obligaciones que le correspondían en aras a ejercer la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado de acuerdo con su legislación de desarrollo. Esto, con la consecuencia de que se estaba infringiendo lo establecido en el art. 12.1 LRJAPAC, que determina que

«la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos que la tengan atribuida como propias».

En suma, se trataba de una competencia de cuyo no ejercicio son responsables, con todas sus consecuencias, los titulares de los órganos o las personas adscritas a estos que tengan atribuidas las correspondientes funciones dentro del Ayuntamiento de acuerdo con la legislación aplicable. En todo caso, de la pasividad ante el ejercicio de una actividad de la que se tiene pleno conocimiento que se viene desarrollando, sin al parecer, la preceptiva calificación ambiental y la licencia urbanística, entendemos que son responsables los titulares de los órganos que tienen atribuida la competencia para otorgar tales autorizaciones.

Ello, sin perjuicio de las responsabilidades que se puedan derivar del personal que, en su caso, no ejercite las funciones con la diligencia, responsabilidad e imparcialidad exigible para llevar a cabo, eficientemente, las tareas que tiene atribuidas.

También formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del art. 41 en relación con el apdo. 13.22 del Anexo 1 y el art. 42 LGICA, así como del deber legal de observar el art. 169 y siguientes de la LOUA debiendo adoptar, si efectivamente se trataba de una actividad que se ejercía sin la preceptiva licencia urbanística, las medidas previstas en los arts. 191 y ss de esta Ley.

Por último, formulamos **Recomendación** para que la Alcaldía-Presidencia diera las instrucciones oportunas para que se abriera, con carácter urgente, una investigación a fin de determinar la causa por la que, durante 13 años, según los datos que poseíamos, hubiera estado funcionando sin licencia urbanística ni calificación ambiental el espacio destinado a doma de caballo y/o picadero, en el que constaban construidos 18 boxes, colindante con la vivienda y, en definitiva, el uso residencial de la interesada, adoptando, si hubiera lugar a ello, las medidas oportunas a fin de determinar la responsabilidad de quienes debiendo de velar por la legalidad ambiental y sanitaria no lo habían hecho incumpliendo con ello, presuntamente, las obligaciones inherentes al puesto que desempeñan en el Ayuntamiento. También formulamos **Recomendación** para que la Alcaldía, o el órgano que correspondiera dentro de el Ayuntamiento, diera las instrucciones oportunas para adoptar las medidas que contempla tanto la LGICA como la LOUA cuando se posee un inmueble con unas instalaciones y se ejerce una actividad como la que nos ocupaba sin las preceptivas autorizaciones.

Como respuesta, el Ayuntamiento de Almonte nos daba cuenta de las peculiaridades de la Aldea del Rocío y nos indicaba que las instalaciones denunciadas, con excepción de una de las vistas, eran adecuadas desde un punto de vista sanitario y que ante esta singularidad tenían previsto regular a través de Ordenanza encauzar la presencia, socialmente aceptada, de equinos y establecer un límite máximo de unidades de ganado en cada finca urbana y una vez aprobada, determinar si en la finca denunciada se produce una concentración superior de equinos o se ejercía la actividad de doma o picadero, para entonces adoptar las medidas que se consideraran oportunas.

A la vista de ello y teniendo en cuenta que nuestra resolución iba dirigida al Ayuntamiento, como persona jurídica que le da continuidad en el tiempo a la responsabilidad en la gestión administrativa de sus competencias, para que adoptara, con la normativa entonces en vigor, cuando se comenzaron a denunciar los hechos y entonces, en 2013, cuando continuaban produciéndose tales hechos, las medidas administrativas que se

consideraran oportunas para respetar y hacer respetar la Ley como corresponde a un Estado de Derecho (art.1.1 CE) cabría considerar que nuestra resolución no había sido aceptada. Esto lo decíamos a fin de que cesara con ello una actitud de pasividad absoluta ante las flagrantes y conocidas ilegalidades en las que sistemáticamente había venido incurriendo el denunciado según se desprendía de los hechos y documentos, no desmentidos, que aparecían en el expediente.

Por tanto, y sin perjuicio de que nos pareciera loable y necesaria la aprobación de una Ordenanza que contemplara esta problemática (Ordenanza que, en todo caso, debía respetar la jerarquía normativa de las leyes sectoriales que son de aplicación a la cuestión que nos ocupa, entre otras, la LOUA y la LGICA y sus normas de desarrollo), no percibimos una voluntad clara por parte de los responsables municipales de actuar en el sentido indicado sino, antes al contrario, diferir posibles actuaciones futuras a la aprobación de una nueva Norma que, en su caso, se aprobaría. Por ello, entendimos que no se había aceptado nuestra resolución por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja procediendo a su inclusión en Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

La interesada de la **queja 13/3655**, residente en Jerez de la Frontera (Cádiz), nos exponía que no estaba de acuerdo con la nueva ubicación que se le había dado a unos contenedores de basura de su calle, ya que se habían situado justo en la puerta de su vivienda, impidiendo así que su marido, aquejado de una enfermedad pulmonar, pudiera salir a la calle, además de generar olores desagradables que, entendía, no tenía por qué soportar.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de la citada ciudad, éste nos trasladó el informe de la empresa Aguas de Jerez que indicaba que con fecha de 26 de Junio de 2013 “*se ha eliminado el punto de contenedores a que se hacía referencia, a pesar de no ser del todo cierto que estuviera en la puerta de su vivienda, sita en calle Almendro, mientras que los contenedores en cuestión estaban en la calle Beethoven, adyacente a la anterior*”. Con ello entendimos que el problema había quedado solucionado y dimos por concluidas nuestras actuaciones en la citada queja.

También el interesado de la **queja 13/4621**, presidente de una comunidad de propietarios de un inmueble de Sevilla, mostraba su disconformidad con la reubicación de 4 contenedores de basura que habían situado a la puerta del inmueble y que estaban antes situados en un lugar en el que, siempre según el interesado, no molestaban por no tener cerca edificaciones. Se había dirigido a LIPASAM, empresa dependiente del Ayuntamiento de Sevilla, mostrando su disconformidad, pero no había obtenido respuesta alguna de la citada empresa.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Sevilla, éste nos trasladó informe de LIPASAM en los siguientes términos:

“Analizada la petición y consideradas las circunstancias que concurren, le indicamos, que el citado cambio vino determinado por la aplicación de la actual “Normativa de Seguridad Vial”, ya que al estar los contenedores ubicados en el acerado opuesto a las viviendas, obligábamos a los usuarios a cruzar la calzada para depositar los residuos, arriesgando su seguridad, al no tener próximo pasos de peatones, lo que generaba una problemática aún mayor en la zona.”

No obstante, y aunque la ubicación actual es adecuada, y cumple con las especificaciones técnicas, en relación con la instalación de mobiliario urbano de limpieza, le informamos que, en atención a su solicitud, se está tramitando con el Distrito Municipal Este, Alcosa, Torreblanca, la señalización de un paso peatonal en la Avenida de República de China esquina Yakarta, lo que permitirá que la seguridad de los usuarios no estuviese comprometida, con lo que podremos desplazar en próximas fechas estas ubicaciones a la zona solicitada, estando siempre éstas próximas a pasos de peatones, para evitar los problemas generados por la seguridad vial”.

Consideramos, por tanto, que el asunto estaba en vías de solución y dimos por concluidas nuestras actuaciones en esta queja.

El interesado de la **queja 13/2592** nos exponía que el distrito municipal de Campanillas, de Málaga, tenía, todos los años, un problema de malos olores y plagas de moscas provenientes de un vertedero, conocido como Los Ruices, que se construyó en la sierra de Los Asperones, colindante con las barriadas de Huertecilla Mañas y Colmenarejo (que eran las más afectadas) pero que también afectaba a otras como el distrito Puerto de la Torre, Piedra Horadada o Puertosol. Continuaba el interesado denunciando, de forma textual, lo siguiente:

“Desde hace años se viene denunciando esta situación que, siendo cierto del ámbito semirural de este entorno y la presencia de explotaciones agropecuarias, es debido a la falta de adopción de medidas por parte del Vertedero de la ciudad de Málaga.

Se han realizado todo tipo de comunicaciones sin que hasta la fecha se hayan adoptado medidas para mitigar la situación que padecen miles de familias de este Distrito de la ciudad de Málaga”.

Esta situación la venían denunciando los vecinos desde el año 2004 ya fuera personalmente, a través de las comunidades de propietarios de los inmuebles a los que afectaban o, por ejemplo, dentro del Consejo Territorial de Participación Ciudadana de la Junta de Distrito Campanillas, de 21 de Enero de 2013, en el que se trató esta problemática.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Málaga, éste nos remitió el informe de LIMASA, empresa encargada de la limpieza de la ciudad, en el que se nos indicaba que en Junio de 2013 habían mantenido diversos contactos con los representantes vecinales de la zona, así como visitas a las instalaciones del vertedero, explicándoles los procesos que se realizan en el citado vertedero. En estas visitas y reuniones se les había explicado que se iban a acometer obras para la captación y desgasificación de las zonas fuera de explotación del vaso del vertido y el posterior tratamiento del biogás en antorcha, al objeto de minimizar las molestias que sufrían.

Dado que esta actuación ya se estaba ejecutando, consideraban que a principios del mes de Julio de 2013 ya iba a estar operativa y se iba a ir ampliando conforme avanzara la explotación del vertedero, instalándose nuevos pozos de captación, estaciones de regulación y medición, tuberías de transporte y equipos de desgasificación.

En cuanto a la presencia de moscas, se había podido constatar, en estas visitas, que no existía relación entre esta presencia y el centro ambiental, sino que podían estar relacionadas con otras actividades o condiciones del año.

Dimos traslado de esta información al interesado para que nos remitiera sus alegaciones, pero no obtuvimos respuesta del mismo por lo que entendimos que no consideraba necesarias nuevas actuaciones y dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja.

2. 1. 3. Contaminación de residuos urbanos.

2. 1. 3. 1. Recogida de pilas y baterías de uso doméstico.

Esta Institución consideró oportuno abrir de oficio la **queja 13/1776** en la que nos interesamos por los problemas relacionados con los graves efectos contaminantes que poseen las baterías que son arrojadas a lugares inadecuados para su depósito y posterior recogida. La situación reviste una singular gravedad cuando las pilas, especialmente las de tamaño reducido (denominadas pilas de botón), con bastante frecuencia son arrojadas a la basura mezcladas con residuos orgánicos o en lugares inadecuados con bastante riesgo de contaminación.

Se trata de un problema recurrente por cuanto, aunque se publican infinidad de noticias relativas al mismo, se encuentra muy lejos de estar solucionado. Es verdad que la población cada vez tiene más información y conciencia de los efectos contaminantes de estos residuos, pero también lo es que esa concienciación no es compartida por toda la población y que muchas veces la inexistencia de suficientes “*facilidades*” para fomentar una actitud colaboradora y responsable para que estos residuos peligrosos sean depositados en la forma y lugares adecuados, no ayudan a la consecución de este objetivo.

Ante estos hechos no basta únicamente con tomar en consideración que en determinados comercios y lugares ya existen estos depósitos, por lo que quien lo desea puede dejar las pilas en los mismos, sino que es necesario valorar si los recursos que actualmente se ofrecen para esta finalidad son suficientes, si están ubicados en los lugares adecuados y, sobre todo, qué podemos hacer para ser más eficientes para alcanzar los objetivos del Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía.

El marco jurídico de esta actuación se sitúa en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de Noviembre de 2008, denominada Directiva Marco, y de acuerdo con ella en su trasposición a nuestro Ordenamiento Jurídico interno llevada a cabo por la Ley 22/2011, de 28 de Julio, de Residuos y Suelos Contaminados (BOE núm. 181, de 29 de Julio de 2011, en lo sucesivo LRSC) y el Real Decreto 106/2008, de 1 de Febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos (BOE núm. 37, de 12 de Febrero de 2008, en lo sucesivo RDPAGA). El objetivo último de la mencionada normativa comunitaria es transformar la Unión Europea en una “sociedad del reciclado”.

Por todo ello, nos hemos dirigido al Ayuntamiento de Granada para conocer su posición sobre la gestión de los residuos de pilas y acumuladores que tienen la consideración de “*residuos domésticos*” de acuerdo con la definición incluida en el art. 3.b LRSC, en la medida en que su depósito incontrolado e inadecuado puede poner en peligro

la salud humana y/o dañar el medio ambiente, en los términos del art. 7 LRSC. En este sentido, es preciso tener muy en cuenta que la actuación preventiva destinada a garantizar una adecuada gestión de la recogida de estos residuos tiene el carácter de prioritario dentro de la jerarquía establecida en el art. 8 LRSC.

Se trataría de valorar si se están adoptando las medidas necesarias para poder alcanzar los objetivos del Decreto 7/2012, de 17 de Enero, por el que se aprueba el Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía 2012-2020 (BOJA núm. 28, de 10 de Febrero de 2012) y, de manera singular, los objetivos cuantitativos de gestión que ya figuraban en el ya mencionado RDPAGA.

En concreto, queríamos conocer los medios que se vienen utilizando para el depósito y la recogida de pilas y acumuladores de uso doméstico en la ciudad de Granada, el porcentaje aproximado de estos residuos que se recogen, según los datos que poseen, sobre el total de tales residuos, una vez que las personas usuarias deciden deshacerse de estos y las medidas que, a juicio del Ayuntamiento, ya sea por parte del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Administraciones Locales, se podrían adoptar para mejorar la recogida de estos residuos.

Tras recibir el informe del Ayuntamiento de Granada, concretamente de la Concejalía de Medio Ambiente, Salud y Mantenimiento, se nos indicaba que compartía nuestra preocupación por la adecuada gestión de los residuos de pilas y acumuladores. Nos informaban, en este sentido, que el Ayuntamiento viene realizando diversas tareas de concienciación y colaboración ciudadana (Agenda 21 Escolar, página web, prensa) para conseguir una gestión responsable de los residuos, informando de la necesidad de entregar y depositar adecuadamente estos residuos. El Ayuntamiento disponía de una red de 47 contenedores de pilas ubicados en la vía pública, así como otros 40 situados en centros de enseñanza, centros cívicos, oficinas, etc., aunque su objetivo era conseguir 240 contenedores en total, uno por cada 1.000 habitantes.

También había repartido entre los comercios pequeños contenedores de cartón, que son recogidos de forma gratuita por el servicio municipal de recogida de residuos, INAGRA. Los vecinos pueden, además, entregarlos en los puntos limpios de la ciudad o en los Ecoparques municipal y móvil. Asimismo, se nos informaba que en el año pasado se habían recogido 10 Tm. de pilas, cantidad que se vería incrementada aquel año con la implementación del actual sistema municipal de recogida.

En cuanto a las propuestas, los servicios municipales insistían en la necesidad de marcaje de la totalidad de las pilas y acumuladores, no sólo en el envoltorio -quedando claro el destino que ha de tener cada una de ellas- así como en la necesidad de establecer algún sistema que permita su separación en caso de llegar a las plantas de tratamiento mezclados con otros residuos domésticos. Finalmente, nos decían que la gestión del residuo estaba encomendada a terceros, por lo que no realizaban el informe anual que establece el art. 18 del Real Decreto 106/2008, de 1 de Febrero.

A la vista de esta respuesta, dimos por concluidas nuestras actuaciones, sin perjuicio de iniciar, más adelante, una nueva queja de oficio para dirigirnos a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para enviar un cuestionario sobre este asunto y poder sacar las conclusiones oportunas.

2. 1. 3. 2. Recogida de aceites de uso doméstico.

También abrimos de oficio la **queja 13/5016** para conocer los motivos que habían llevado al Ayuntamiento de Sevilla a retirar todos los contenedores de recogida de aceite doméstico usado al entender que si la empresa que tenía adjudicada la prestación de este servicio no funcionaba adecuadamente se adoptara la decisión de convocar un nuevo concurso para su adjudicación, pero no podíamos entender que se dejara a toda la ciudad de Sevilla con la única posibilidad de depositar aceites domésticos usados en los puntos limpios existentes en la ciudad. Tras dirigirnos al citado Ayuntamiento y recibir su respuesta, resultaba que:

1. La empresa concesionaria del servicio había incumplido reiteradamente el convenio firmado en su día con el Ayuntamiento de Sevilla en cuestiones de singular gravedad, como son no informar de la cesión del convenio a una segunda empresa o la colocación de contenedores de forma incontrolada por la ciudad, sin autorización de LIPASAM.

2. Como consecuencia de tales incumplimientos, el 6 de Marzo de 2012 fue resuelto el convenio y se decidió retirar los contenedores y sólo dejar a disposición de la ciudadanía los cuatro puntos limpios como lugares a los que desplazarse para depositar los residuos de aceites domésticos.

3. En tercer lugar, se nos informaba del contenido del contrato que se tenía previsto licitar y que abarcaba una serie de objetivos en lo que concernía a la “*recogida selectiva de aceites vegetales usados municipales, domésticos, no peligrosos*”. Asimismo, se nos daba cuenta de los sistemas de los que iban a estar dotados los contenedores para garantizar un servicio más eficiente, tanto en limpieza como en mantenimiento, recogida y traslado a los depósitos. Por otro lado, se nos informaba también de las cautelas y medidas de inspección y seguimiento que se iban a realizar para garantizar la buena prestación del servicio.

Finalmente, se nos daba cuenta de la situación en la que se encontraba la tramitación del expediente de contratación, del que se derivaba que en un corto plazo de tiempo el contrato iba a ser adjudicado.

Por todo ello, trasladamos al Ayuntamiento de Sevilla nuestras consideraciones, pues entendimos plenamente justificado que se decidiera dejar sin efecto el convenio firmado con la empresa; es más, entendíamos que ante el flagrante incumplimiento del convenio, lo que procedería, y procede, era exigir las responsabilidades que se derivaran de un incumplimiento tan grave como el que se mencionaba en el informe si, de acuerdo con la naturaleza jurídica del convenio, ello era procedente.

2. Consideramos, asimismo, que era necesario adjudicar a otro contratista la prestación del mencionado servicio, incluyendo en el pliego de prescripciones técnicas una serie de exigencias que evitaran que estos hechos se repitieran, siendo así que el problema, a corto plazo, estaba en vías de solución.

3. Consideramos que, no obstante ello, desde que se resolvía el convenio, en Marzo de 2012, procediéndose a la retirada de los contenedores, hasta que se firmara el contrato de adjudicación, previsto inicialmente para Octubre de 2013, la ciudad de Sevilla,

con más de 700.000 habitantes, sólo había tenido habilitado para depositar estos residuos los 4 puntos limpios existentes.

En consecuencia, al mismo tiempo que valorábamos positivamente que se tuviera previsto mejorar la prestación de este servicio, procediéndose a la selección del contratista que resultara adjudicatario, a la vista de todo ello formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Sugerencia** con objeto de que se estudiara la exigencia de responsabilidades al anterior adjudicatario ante el claro y reiterado incumplimiento de las condiciones previstas en el convenio firmado en su día si, tal y como hemos comentado, la naturaleza jurídica del convenio lo permitiera. También formulamos **Sugerencia** para que, en el supuesto de que la empresa adjudicataria de prestación a este servicio incumpliera las condiciones del contrato una vez fuera firmado y sin perjuicio de exigirle las responsabilidades a que hubiera lugar, de acuerdo con el pliego de condiciones aprobado, se adoptaran las medidas necesarias para evitar en un futuro dejar a la ciudad sin contenedores de recogida de estos aceites, tal y como había ocurrido en este caso en el que, por espacio de 18 meses, se había limitado extraordinariamente la posibilidad de que los usuarios depositaran estos residuos en lugares adecuados pues es evidente que la existencia de cuatro puntos limpios en la ciudad es notoriamente insuficiente para atender a este objetivo ambiental, tal y como lo demostraba el propio pliego de prescripciones técnicas del contrato, en el que se preveía, sin perjuicio de la existencia de estos puntos limpios, la instalación de hasta 2.000 contenedores para atender este servicio.

Esto con la consecuencia de que el daño ambiental ya causado por haber dejado, durante este tiempo, a la ciudad de Sevilla con sólo estos cuatro puntos de recogida de aceites vegetales usados ya se había producido.

Como respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento de Sevilla, a través del informe de LIPASAM, nos comunicó, en relación con la primera sugerencia, que iban a estudiar la posibilidad de emprender acciones legales por daños y perjuicios contra la empresa a la que se le concedió en su momento este servicio, aunque se encontraban con dos cuestiones que lo dificultaba: el convenio firmado en su día que era, a su juicio, bastante permisivo y tuitivo con el prestador del servicio, así como una presumible insolvencia económica de la empresa entonces adjudicataria del servicio de recogida de aceite doméstico usado.

En cuanto a la segunda sugerencia, estaban de acuerdo en que la ciudadanía no debía padecer las eventuales incidencias e incumplimientos que provocaban una resolución anticipada del contrato; por ello, los nuevos pliegos de condiciones multiplicaban por cuatro el número de contenedores en la vía pública y establecían diversas cautelas como obligación de seguir prestando el servicio hasta la adjudicación efectiva a un nuevo prestador del mismo, prevenciones en materia de cesión y subcontratación, una fianza definitiva al adjudicatario o las cláusulas y causas de resolución anticipada del contrato. Todo ello unido a la intención de establecer un protocolo técnico paralelo que garantizara a la ciudadanía la continuidad del servicio ante cualquier incidencia significativa que pudiera ocurrir.

También nos informaban que la recogida de residuos de aceite doméstico usado mediante contenedores en la vía pública representa una mejora sobre la forma habitual de recogida de este tipo de residuos, pues en la mayoría de las grandes ciudades, como

Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga o Zaragoza, el servicio se sigue prestando sólo en los puntos limpios de cada ciudad.

Con ello, entendimos que se había aceptado el contenido de nuestra resolución, por lo que dimos por finalizada nuestra intervención en esta queja de oficio.

2. 1. 6. Vertido de aguas residuales urbanas: Vertido Cero.

Durante 2013, hemos tramitado diversas quejas relacionadas con la depuración de los vertidos urbanos, ante los retrasos y disfuncionalidades que se están produciendo en el programa de ejecución de las estaciones de depuración de aguas residuales (EDAR) declaradas de interés de la Comunidad Autónoma y que han adquirido un protagonismo especial.

La cuestión de la depuración de los vertidos de aguas urbanas es una cuestión por la que, prácticamente desde su inicio, esta Institución se ha interesado, tanto en la tramitación de quejas de oficio como a instancia de parte.

Preocupación que se hacía más relevante cuando la contaminación afecta a espacios protegidos o de gran relevancia ambiental. Un claro ejemplo de esta preocupación es el hecho de que el primer Informe Especial que esta Institución elevó al Parlamento de Andalucía fue el del *Estado Sanitario y Ambiental de las Playas Andaluzas*, en Diciembre de 1991. En la actualidad, nadie duda de la necesidad de que las aguas que vierten las infraestructuras urbanas deben someterse a un proceso completo de depuración, pero es que, además, debe cumplirse con la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de Octubre de 2000, por la que se estableció un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas con la finalidad de prevenir y reducir su contaminación, fomentar un uso sostenible y otros fines de interés general relacionados con la protección del medio acuático, mejorar la situación de los ecosistemas acuáticos, etc. Todo ello con un objetivo global o de conjunto en la fecha límite de 2015, lo que no es posible sin una planificación y programación calendarizada y presupuestada, que cuente con una financiación suficiente.

Se trataría, en definitiva, de conseguir, en una fecha tan cercana como el año 2015, unas infraestructuras que puedan garantizar el *“buen estado de las masas de agua existentes”*.

El incumplimiento de este objetivo, además de provocar un retraso en la ejecución de políticas efectivas para proteger el derecho constitucional y autonómico a un medio ambiente adecuado, dará lugar, en principio, salvo que se establezcan prórrogas de plazo, a la imposición de sanciones a los estados miembros y situarán a los Ayuntamientos en una posición muy complicada, pues aquellos que no depuren sus aguas pueden ser objeto de sanción por la autoridad de la cuenca hidrográfica.

A nadie se le oculta que la competencia que, desde un punto de vista jurídico formal, ostentan los Ayuntamientos no supone que puedan asumir el coste de ejecución de las EDAR y demás infraestructuras sanitarias, que desbordan, especialmente en época de crisis, la posibilidad real de ejecutar éstas.

Esta realidad conocida llevó a que la propia Comunidad Autónoma declarara algunas de estas infraestructuras de interés de la Comunidad, asumiendo su financiación, sin perjuicio de establecer un canon con esta finalidad, que recaudan los Ayuntamientos y que, en una cuantía similar a la recaudada, debe destinarse a realizar obras de esta naturaleza.

La información de que disponemos apunta a que no va a ser posible conseguir ese objetivo en la fecha mencionada, pero desde esta Institución, durante 2013 y, sobre todo 2014, se hará un seguimiento, tanto general de las previsiones y ejecución de las infraestructuras previstas, como puntual respecto de aquellas que motiven la presentación de quejas individuales o que aconsejen, a nuestro juicio, una intervención de oficio.

En la actualidad, diferentes quejas de esta naturaleza se encuentran en tramitación y podemos citar, como ejemplos, las siguientes:

En el caso de la paralización de las obras de la **queja 13/2602**, se dirigió a nosotros el presidente de una asociación andaluza de empresas especializadas en la construcción y consultaría dedicadas a las obras públicas (en la que se agrupan más de 300 empresas de construcción e ingeniería) y en la que nos relataba, en síntesis, que la Ley 9/2010, de 30 de Julio, de Aguas para Andalucía, en su título sobre Régimen Económico Financiero, establece diferentes cánones, como tributos aplicables en la Comunidad Autónoma. Entre ellos figuran el Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés para la Comunidad Autónoma (arts. 79 a 90) y el Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas competencia de las Entidades Locales (arts. 91 a 96), cuyos ingresos quedan afectados a la financiación de las referidas infraestructuras. Los ciudadanos andaluces vienen abonando tales cánones, pero, a juicio de esta asociación, se desconoce a qué se está dedicando la recaudación obtenida gracias a ellos.

El primero, de competencia autonómica, está destinado a sufragar la construcción de infraestructuras de depuración y saneamiento de aguas, necesarias en este momento en la Comunidad Autónoma. La recaudación de este canon, que consideraban que podían ser varios millones de euros -supuso el aumento del 7 % en el recibo del agua-, es incompatible con la paralización generalizada de la construcción de las infraestructuras hidráulicas y cuando la asociación había acudido a los responsables públicos para conocer el destino de estas cantidades, no les habían "*podido dar una indicación clara sobre el destino al que se está dirigiendo esta recaudación*".

Esta situación es un grave daño tanto para las empresas de obra pública, que ven amenazadas su supervivencia ante la parálisis de las inversiones públicas, como de la sociedad en general, pues se está negando un servicio básico a la población, no asegurando la disponibilidad de la red de saneamiento y abastecimiento de Andalucía ni el cumplimiento de la normativa comunitaria, pues el canon nace como transposición de la citada Directiva 2000/60/CE, con el objetivo de sufragar la construcción de infraestructuras de depuración y saneamiento de aguas.

Además, consideraban que la propia Administración Autonómica viene incumpliendo los acuerdos adoptados por ella misma para el desarrollo de esta Ley, pues la Disposición Adicional Segunda confería un plazo de dos meses para que el Consejo de Gobierno aprobara la declaración para la construcción de las infraestructuras necesarias para la consecución de los objetivos de calidad de las aguas previstos en la citada Directiva 2000/60/CE. Aunque el Acuerdo fue adoptado el 26 de Octubre de 2010, en el que se

declaraban 300 actuaciones, todas estas infraestructuras, a fecha de hoy, están paralizadas, lo que impide el cumplimiento de la Directiva a pesar de que los ciudadanos andaluces vienen sufragando el coste de las mismas a través de sus recibos de agua: el canon se está cobrando, pero las infraestructuras no se están construyendo.

A esta queja acumulamos la **queja 13/5663** que recibimos posteriormente por parte de una asociación andaluza de empresas de ingeniería dedicadas a la consultoría de obra pública y en la que su presidente también denunciaba la situación en que se encuentran estas empresas por el retraso en la depuración de aguas residuales urbanas en Andalucía. En su queja, nos exponían los argumentos principales que convierten a esta materia en un asunto de extrema importancia:

“1. Muy probable incumplimiento de la legislación ambiental vigente relativa al objetivo de lograr la depuración de las aguas residuales de carácter urbano en Andalucía para el año 2015.

2. Sanciones económicas de la Unión Europea a la Junta de Andalucía por incumplimiento de las directivas. En la situación actual, se estima en 38 millones de euros/año que pagaremos los ciudadanos andaluces.

3. 300 obras hidráulicas, declaradas de Interés Autonómico en Octubre de 2010, pendientes de ejecución.

4. Cientos de millones de euros de fondos FEDER de la Unión Europea de carácter finalista que se perderán por inejecución presupuestaria.

5. Recaudación acumulada del canon de mejora andaluz, impuesto finalista ambiental afecto al diseño, construcción, explotación y mejora de éstas infraestructuras, que supera los 100 millones de euros y que no se ha invertido aún.

6. Creación de miles de puestos de trabajo en todo el territorio de Andalucía.

7. Mejora de la calidad de agua en nuestros ríos y nuestro medio ambiente”.

Respecto al cobro concreto de este canon, la ciudadanía muestra su rechazo cuando comprueba que se le cobra el canon, pero no se realiza la depuración de las aguas. Así, en la **queja 13/1956**, la interesada, residente en el municipio gaditano de Algeciras, nos exponía que en el recibo del consumo de agua correspondiente al cuarto trimestre del año 2012 aparecían cuatro conceptos de depuración de aguas, conceptos cuyos importes casi duplicaban la factura del consumo de agua. En este caso, la interesada lo que denunciaba era lo siguiente:

“Mi domicilio se encuentra en una zona donde no se depuran las aguas residuales, ya que mis aguas fecales van directamente al Arroyo Cachón, éste vierte sus aguas al río Palmones. Por consiguiente considero un abuso que se me pretenda cobrar un servicio que no se me está prestando (...) Esta afirmación que les estoy realizando es fácilmente comprobable en las fotografías que les adjunto, en la cual se puede ver sin ningún tipo de duda que las aguas

residuales fecales, que generan las viviendas de Los Pinos, donde está mi vivienda, se vierten directamente al arroyo Cachón y éste vierte al río Palmones y no pasan por la depuradora”.

También el interesado de la **queja 13/2721** mostraba su rechazo al cobro de este canon de depuración de aguas pues en la zona en la que residía (Valle del Genal) varios municipios *“(por no decir todos) del Valle del Genal, donde no existe ni una sola depuradora. Este importe se cobra a todos los vecinos, los cuales ya estando agraviados con otros andaluces por estar viviendo en una de las zonas que cuentan con menos infraestructuras, menos servicios, más aislados, etc, nos cobran un importe por un servicio que no disponemos”.*

Por último, podemos citar diversos ejemplos de quejas por la ejecución concreta de estas infraestructuras. La **queja 13/4453** la abrimos de oficio cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que 13 depuradoras de aguas residuales, cuya construcción estaba prevista para el año 2010 en la provincia de Córdoba, no habían sido ejecutadas y cuya construcción tenían carácter prioritario dentro de las 29 que son precisas ejecutar para el año 2015.

También abrimos de oficio la **queja 13/5506** cuando conocimos que la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Úbeda (Jaén), cuya construcción tenía que haberse iniciado en 2010, no se ha construido, pese a que con motivo del cobro del recibo de agua se viene exigiendo a los usuarios el pago del canon para financiar la mencionada depuradora. Se trata de una estación de gran importancia pues permitiría, en su día, la recogida y tratamiento de las aguas residuales tanto de uso doméstico como los industriales y pluviales del municipio, haciendo posible su reutilización una vez depurada.

El problema no son sólo los retrasos que se están produciendo en la ejecución de esta infraestructura, imprescindible para garantizar la sostenibilidad del ciclo del agua, sino que, además, al verter aguas residuales sin depurar, este municipio estaría siendo multado, al parecer, por vertidos incontrolados, siempre según las noticias a las que tuvo acceso esta Institución.

La **queja 13/4542** la presentó el Ayuntamiento de Doña Mencía (Córdoba) trasladándonos la proposición conjunta de dos grupos municipales, que aprobó el Pleno Municipal de 24 de Junio de 2013, en relación con la necesidad de acometer obras de reparación y restitución de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) de la localidad. De acuerdo con la citada proposición conjunta, la construcción de la EDAR de Doña Mencía *“que entró en funcionamiento en periodo de pruebas en el mes de Julio de 2008- es fruto del convenio suscrito en Junio de 2004 entre la Consejería de Medio Ambiente y la Diputación Provincial de Córdoba, en virtud del cual, entre otros compromisos asumidos, se iban a financiar y construir 43 depuradoras de esa provincia aun pendientes”.*

Pues bien, tras el funcionamiento de la EDAR de Doña Mencía durante el periodo de pruebas, el 31 de Marzo de 2009 fue recepcionada la instalación por EGMASA, quien a su vez la cedió a la Diputación Provincial de Córdoba a través de EMPROACSA, entidad que asumiría su explotación y conservación de acuerdo con el convenio de colaboración antes mencionado. Desde el día 31 de Marzo comenzaba un periodo de garantía de dos años.

Sin embargo, casi desde el principio, la EDAR de Doña Mencía había presentado problemas en la red de colectores, los cuales tienen que conducir las aguas residuales para su tratamiento y depuración a la propia estación. Además, las fuertes lluvias del año 2010 habrían contribuido a deteriorar aun más los colectores en distintos tramos, y a imposibilitar que las aguas residuales lleguen hasta la estación. Al parecer, desde el Ayuntamiento de Doña Mencía se habían trasladado estas circunstancias a EMPROACSA, que había realizado dos memorias técnicas de los daños, llegando incluso a presentar al, entonces, Ministerio de Política Territorial una solicitud de subvención, que fue denegada en su momento.

Posteriormente, ya en Agosto de 2011, se elaboró un informe del arquitecto municipal de la localidad, que fue remitido a la Diputación Provincial de Córdoba y a la Delegación Provincial de Medio Ambiente, en el que se proponía la necesidad de acometer obras de reparación, llegándose a producir reuniones entre estas Administraciones, si bien tales obras no llegaron a ejecutarse por falta de presupuesto.

El resultado, en aquellos momentos, era que la EDAR de Doña Mencía seguía, y sigue, sin funcionar, al no haberse reparado los tramos de colector. En consecuencia, no se depuran las aguas residuales del municipio, lo que da lugar a varias consideraciones, tales como que se haya llevado a cabo una importantísima inversión pública para que no tenga uso efectivo, que no se cumplan con los fines medioambientales pretendidos, que se impongan multas por aguas residuales sin depurar (en este concepto EMPROACSA habría pagado 987.000 euros desde 2008 a 2012), etc.

Como agravante de esta situación, decía el texto de la proposición municipal aprobada, ninguna Administración asume las competencias para el arreglo completo del colector, puesto que tanto la Consejería competente en materia de medio ambiente como la Diputación Provincial no han alcanzado ningún acuerdo para poner en funcionamiento la Comisión de Seguimiento de las depuradoras. Del mismo modo, se han dejado pasar los dos años de garantía de las obras de la EDAR sin que se hayan exigido responsabilidades por vicios y deficiencias en la ejecución de la obra.

No obstante todo lo anterior, parecía que la Diputación Provincial de Córdoba estaría dispuesta a acometer obras de reparación en uno de los tramos del colector, siempre que la Consejería de Medio Ambiente interviniera en el resto del trazado. Por su parte, la Consejería habría argumentado que no tiene competencias para intervenir en el colector afectado.

En definitiva, pese a la concurrencia de diferentes Administraciones desde la fase de proyecto y construcción de la EDAR de Doña Mencía, pese a la existencia de un convenio firmado al efecto, se constataba una situación de paralización que impide la reparación de la instalación y su efectiva puesta en funcionamiento.

También el Ayuntamiento de Vera (Almería) nos trasladaba, en la **queja 13/4638**, el acuerdo adoptado por el Pleno Municipal en el que se solicitaba la intervención de esta Institución en la problemática que tenía con el Ayuntamiento de Antas (Almería), en lo que respecta al vertido de aguas residuales sin depurar al río Antas, vertidos que, al parecer, se venían produciendo desde el 28 de Septiembre de 2012, fecha en la que, como consecuencia de unas fuertes lluvias, quedó destruida en su totalidad la EDAR de Antas, resultando que esta problemática también repercutía en la localidad de Vera.

En el primer párrafo de este acuerdo plenario, de 30 de Mayo de 2013, al punto séptimo del orden del día, se decía lo siguiente: *“El día 28 de Septiembre de 2012 se produjeron unas graves inundaciones que provocaron el desbordamiento del río Antas, produciéndose una gran cantidad de pérdidas de infraestructuras y lo que más lamentamos la pérdida de vidas humanas. Pero ahora lo más urgente es solucionar el problema de la falta de depuradora en el Municipio de Antas, que fue destruida en su totalidad, desde el primer día las aguas residuales de más de 3.000 vecinos y los polígonos industriales van directamente al cauce del Río Antas, sin ningún tratamiento”*.

Del debate promovido para la adopción de este acuerdo se desprendían algunos acontecimientos relativos a las gestiones que se habrían llevado a cabo entre el Ayuntamiento de Antas y la, entonces, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, para tratar de dar solución a esta problemática. Así, según se decía, el día 25 de Enero de 2013 se habría producido una reunión entre el Ayuntamiento de Antas, el Secretario General de Medio Ambiente de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, el Delegado Territorial de dicha Consejería y los representantes de la mercantil GALASA, en los que de forma provisional se habría acordado adoptar una serie de soluciones a modo de medidas urgentes con objeto de realizar una mínima depuración que evitara los vertidos de aguas residuales no tratadas al río. Asimismo, en dicha reunión también se habría acordado que la Consejería agilizaría en lo posible los trámites para la construcción de una nueva EDAR, una vez que el Ayuntamiento de Antas pusiera a disposición autonómica los terrenos necesarios para ello.

Sin embargo, seguía el texto que recibimos del Ayuntamiento de Vera, el Ayuntamiento de Antas no habría atendido su compromiso de poner a disposición de la Junta de Andalucía los terrenos en los que ubicar la nueva EDAR, lo que estaría impidiendo que los técnicos de la Consejería pudieran avanzar en los trabajos de redacción del convenio a suscribir. Después, se habrían producido posteriores gestiones, explicadas en los siguientes términos: *“se vuelven a reunir con la Consejería, lo hacen con la Directora General de Infraestructuras, y le plantean que las actuaciones provisionales son muy costosas y que no pueden asumirlas; la Consejería vuelve a mandar a los técnicos para que estudien una solución provisional de mínimos, más barata y se propone una actuación de 167.000 euros, frente a los más de 500.000 euros, valorados por GALASA. Finalmente, la Dirección General envía en este mes de Mayo, un requerimiento al Ayuntamiento de Antas, indicándole cuáles son las actuaciones provisionales y recordándole que las competencias en materia de saneamiento y depuración son municipales, y que para poder continuar con el proyecto de la nueva EDAR, deben de poner a disposición los terrenos, de los cuales aun no se dispone para poder realizar los trámites de la actuación, ni tan siquiera, para efectuar los trabajos de geotecnia para la elaboración del proyecto. En resumidas cuentas, que es el Ayuntamiento de Antas, el que no ha cumplido aún ninguno de los compromisos, la Consejería no puede cumplir con su compromiso de licitar la EDAR de Antas, si previamente no se le pone a disposición los terrenos necesarios para ejecutarlo y esta es la respuesta de la Consejería de Medio Ambiente”*.

Detectada la problemática, el hecho de que fuera el Ayuntamiento de Vera el que se dirigió a esta Institución determinaba que, como se dice en el texto del acuerdo plenario, *“el problema subsiste y está en Antas, pero repercute en Vera”*.

En este caso, durante la tramitación de esta queja, en la que nos dirigimos tanto al Ayuntamiento de Antas como a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, hemos conocido, finalmente, que las actuaciones provisionales para minimizar el

impacto de los vertidos de aguas residuales de Antas fueron autorizadas el 11 de Septiembre de 2013 y estaban siendo ejecutadas a finales del año 2013 por la Diputación Provincial de Almería, de forma que, una vez finalizadas las obras, se podría restaurar el servicio público de depuración. Entendimos, por tanto, que el problema estaba en vías de solución y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por último, la **queja 13/1189** la presentó un ciudadano denunciando que en el municipio granadino de Atarfe se venían emitiendo vertidos contaminantes, como son los provenientes de aguas fecales o residuales sin depurar, pese a la obligación existente en este sentido impuesta por la normativa comunitaria, estatal y autonómica.

Asimismo, parece ser que el Ayuntamiento de Atarfe, junto con otros municipios, mediante acuerdo plenario del año 1997 y siempre según el interesado, *“delegó las competencias de cualquier índole que la legislación vigente atribuye al Ayuntamiento en lo relativo a los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y depuración de agua residuales, así como todos los que se integran en el Ciclo Integral del Agua en el Consorcio para el Desarrollo de la Vega-Sierra Elvira, que posee carácter de Administración Pública, quien aceptó la delegación y que, desde el año 1998, presta los referidos servicios a través de una empresa de capital mixto denominada Aguas Vega Sierra Elvira, S.A., la que ostenta la condición de concesionaria del servicio, contemplándose en sus Estatutos (BOJA 34, de 28 de Julio de 1998) su objeto consistente en el abastecimiento de agua, el saneamiento y la depuración de las aguas residuales. La citada concesionaria gestiona el cobro del canon autonómico de depuración, el cual queda incorporado en las facturas bimestrales que emite sobre cobro por los servicios de suministro de agua y evacuación de saneamiento (y basuras), así como en concepto de vertidos”*. En concreto, el interesado solicitaba que investigáramos:

“Si el municipio de Atarfe cuenta, o no, con punto autorizado de vertido de aguas residuales por el organismo competente.

Si en el municipio de Atarfe existen infraestructuras de depuración de fecales y residuales con cargo al canon de vertido que se percibe o por medio de cualquier otra financiación.

Si pese a contarse, en su caso, con autorización de vertido, las aguas residuales, tanto las provenientes de las zonas residenciales, como de las zonas industriales, son efectivamente depuradas o, por el contrario, son vertidas sin depurar a los cauces de riego u otras zonas de esparcimiento no depurado”.

A la fecha de cierre de este Informe Anual estamos realizando un seguimiento y/o valoración de todas estas actuaciones cuya tramitación y, en su caso, realización de las resoluciones que procedan, se llevará a término, esperamos, en 2014.

VI. JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR

2.1. Quejas motivadas por dilaciones indebidas.

2. 1. 4. Los Juzgados de Paz.

A medias en su encuadre entre el apartado anterior y éste, en la **queja 13/2664** se nos planteaba un problema afectante al funcionamiento del Registro Civil, a cargo en este caso del **Juzgado de Paz de Villanueva del Ariscal**, cuya Jueza y Secretario judicial, eran firmantes ambos del escrito de queja. Decían los interesados, que desde hacía mes y medio el citado órgano judicial carecía de sistema informático a raíz del cambio de sede judicial al haberse inundado la antigua sede.

Como consecuencia de ello –aseguraban- no se podían emitir certificaciones registrales, con los negativos efectos que tiene para el ciudadano que las necesitan con urgencia, como es el caso de las de nacimiento, matrimonio o defunción, para solicitar los correspondientes permisos o, peor aún, poder percibir las correspondientes prestaciones, algunas de las cuales tiene un plazo perentorio de solicitud.

Concretamente, en el transcurso de estos casi dos meses se habían producido –nos aseguraban- unos once fallecimientos, cuyas inscripciones registrales no se habían podido practicar.

Nuestros remitentes decían haberse dirigido, tanto telefónicamente como por escrito, al “*departamento correspondiente de la Junta de Andalucía*”, donde únicamente les decían que “*ya pasarán a realizar la nueva instalación*”.

También decían haberse dirigido al Juzgado Decano de Sanlúcar la Mayor, a la Delegación Provincial de Justicia, al Alcalde de Villanueva del Ariscal, y a otros organismos e instituciones, sin éxito hasta el momento, siendo éste el motivo por el que se habían visto obligados a recurrir a esta Defensoría.

Admitida la queja ante la Viceconsejera de Justicia e Interior, del extenso informe recibido, en el que se detallaba el itinerario de lo sucedido desde que se realizara por primera vez la puesta en conocimiento del traslado de la sede, se desprendía, en primer lugar, que hubo que comprobar si se trataba de un cambio de sede provisional y de sólo unos días, ya que entonces sería imposible realizar el traslado del servicio de datos pues el plazo ofrecido por la Red Corporativa de Telecomunicaciones de la Junta de Andalucía para el alta y traslado de líneas es de 35 días.

La solicitud de traslado se efectuó el 27 de marzo a través de la herramienta de gestión de la RCJA, que el 11 de abril comunicó que había reclamado a la operadora Telefónica los trabajos para el traslado y que los mismos se encontraban en curso, si bien se desconocía el día concreto de la instalación final. Tras la realización por parte de la operadora del traslado de línea, la conexión de los equipos al *router* y la configuración de las conexiones de red, el día 9 de mayo–nos aseguraban- quedó completamente resuelta la

instalación, y como de lo anterior se desprendía que el asunto había quedado positivamente resuelto, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

VII. VIVIENDA

2. 1. Necesidad de Vivienda.

Han sido muy numerosas las quejas recibidas durante este año 2013, en las que muchos ciudadanos y ciudadanas andaluces, ponían de manifiesto su necesidad de vivienda y por consiguiente, solicitaban que, con la urgencia que lamentablemente estas situaciones demandaban, se les adjudicase una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler, al haber sido desahuciados de la que constituía su domicilio habitual, o ser inminente el desahucio o, ante la imposibilidad de hacer frente al pago de la renta, en los supuestos de tener un alquiler de renta libre.

Al respecto, resulta merecedor de ser señalada la especial sensibilidad demostrada por la Administración local y autonómica en el tratamiento de estos supuestos, si bien, como más adelante se verá en el análisis de las quejas, la demanda de vivienda supera con creces el número de viviendas disponibles.

Asimismo, hemos de decir que esta Institución comparte esta especial sensibilidad ante situaciones tan lamentables de falta de vivienda que afectan a los sectores más vulnerables de la población.

Pues bien, dado el elevado número de quejas que engloban este epígrafe, como ya hemos indicado, vamos a señalar, a título meramente enunciativo, algunas de estas quejas: **queja 13/515, queja 13/888, queja 13/1098, queja 13/1174, queja 13/1261, queja 13/1264, queja 13/1266, queja 13/1267, queja 13/1269, queja 13/3010, queja 13/3355, queja 13/1270, queja 13/1271, queja 13/1501, queja 13/1608, queja 13/2584, queja 13/2475, queja 13/2743, queja 13/3795, queja 13/4437, queja 13/5353, queja 13/5371, queja 13/5627, queja 13/5236.**

Para no dilatarlos en exceso en el relato de las quejas, y dado que todas ellas, con sus particularidades, tienen un mismo denominador común, cual es la necesidad de vivienda de promoción pública ante una situación económica precaria o muy precaria, vamos a detenernos en el análisis de las siguientes:

- **Queja 13/515.** En esta queja el interesado nos exponía que vivía con su esposa y sus tres hijos menores en un bar, y añadía que llevaba siete años esperando que se le adjudicase una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler, sin que se haya atendido su petición, pese a que decía que su situación era conocida por los servicios sociales municipales. Por último insistía, en que las condiciones precarias en la que vivían estaban desaconsejadas para los menores, por lo que solicitaba la intervención de esta Defensoría.

La presente queja fue admitida a trámite, y a tal fin nos dirigimos al Ayuntamiento de Dos Hermanas. De la información que nos fue remitida por dicha Corporación local, merece ser destacado lo siguiente:

“Teniendo en cuenta la situación expuesta anteriormente y las dificultades que la pareja va a tener para poder acceder frente al pago de una vivienda de renta libre o a un alquiler debido a la escasez de recursos

económicos, la inestabilidad laboral y escasa formación, serán candidatos para la adjudicación de una vivienda de promoción pública municipal”.

En consecuencia, debiendo considerar que el asunto que afectaba a los interesados en la queja se encontraba en vías de solución, acordamos dar por concluidas provisionalmente nuestras actuaciones en la misma.

- **Queja 13/888.** En esta queja la interesada exponía que en el año 1994 fue beneficiaria de una vivienda de promoción pública, en Málaga, donde vivió hasta 2005, fecha ésta en la que se vio obligada a trasladarse temporalmente junto con sus hijos, al domicilio de sus padres, debido a la situación de conflicto que mantenía con un familiar que vivía muy cerca, y quien incluso le llegó a sacar un arma. De manera que la situación, según decía, devino insostenible, llegando a sentir miedo por su integridad y la de su familia.

Manifestaba la interesada que cuando quiso volver a su casa se encontró con la sorpresa de que había otros inquilinos. En consecuencia, se vio obligada a alquilar una vivienda, en la que habitaba junto a sus tres hijos y sus dos nietos y por la que pagaba una renta de 350 euros, siendo la ayuda familiar, en cuantía de 426 euros, la única fuente de ingreso de la unidad familiar.

Contaba la interesada, que en tres meses finalizaba el período por el que le había sido reconocida la ayuda familiar, por lo que llegado este momento, y dado que todos los miembros de su unidad familiar se encontraban desempleados, se verían en la calle, sin ningún tipo de ingresos ni ayuda. Había solicitado una vivienda de segunda ocupación, si bien solo le asignaron un punto del baremo, por cuanto que tuvieron en cuenta la adjudicación de la vivienda que tuvo lugar en 1994.

Por último, decía la interesada, que siendo su objetivo acceder a una vivienda de segunda ocupación, solicitó de la entonces Empresa Pública del Suelo de Andalucía, que le facilitasen un certificado de renuncia de la vivienda que le había sido adjudicada, recibiendo una negativa como respuesta, debido a que mantenía una deuda con dicha empresa pública, por rentas de alquiler, en cuantía de 5.000 euros.

Esta queja se admitió a trámite, solicitando esta Institución el preceptivo informe del Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga y de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía.

Así, coincidiendo con la fecha de redacción de este informe, han tenido entrada en esta Defensoría los informes solicitados a los citados organismos, por lo que en estos momentos se encuentran en fase de estudio y valoración.

No obstante, podemos avanzar sus aspectos más destacados:

Por parte del Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga se nos informa de lo siguiente:

“Que en 2008, la interesada presentó solicitud de Segunda Ocupación, resultando excluida debido a constar como adjudicataria de una vivienda protegida. Dicho procedimiento de adjudicación ha quedado derogado.

Que en abril de 2013 fue atendida por este Instituto y la Sra. ... manifestó tener unos ingresos de 1.100 €/ mes (talleres de empleo del IMFE - Instituto Municipal de la Formación y Empleo). así como su hijo 426 € mes de una ayuda familiar, y estar al día del pago de la renta de alquiler por su vivienda por importe de renta mensual por 450 €/mes.

Dada la información aportada por la interesada se le instó que se inscribiera en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda, en su caso al cupo RIE (Riesgo de Exclusión Social), previo informe favorable de los Servicios Sociales Comunitarios”.

Y, por parte de la Agencia de la Vivienda y Rehabilitación de Andalucía se nos indica que:

“La Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (antes EPSA) es titular desde el 15 de junio de 2007 del grupo en el que se encuentra la vivienda de referencia, cuya titular en régimen de arrendamiento es la interesada, en virtud de contrato suscrito el 1 de mayo de 1995. En el expediente de dicha vivienda figura escrito de la interesada con entrada el 17 de noviembre de 2006 en el Registro General de la Delegación Provincial de la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes en Málaga, en el que manifiesta su deseo de renunciar a la vivienda y expone la imposibilidad de entregar las llaves de la misma al encontrarse ocupada por terceras personas, sin dejar constancia de las circunstancias en las que se produjo dicha ocupación.

En contestación al mencionado escrito, la Delegación Provincial de Málaga remitió respuesta a la interesada el 21 de diciembre de 2006, informándole que para tramitar la renuncia solicitada debería entregar las llaves de la vivienda. No consta la notificación de dicho escrito de respuesta, ni que la Sra. ... llegase a formalizar la renuncia a la vivienda.

Ya formalizada la cesión a AVRA de la promoción en la que se encuentra dicha vivienda, el 7 de febrero de 2008 la interesada compareció personalmente en la Gerencia Provincial de esta agencia en Málaga según consta en hoja de visita, para manifestar su intención de renunciar a la vivienda y entregar las llaves de la misma. Al efecto, y dado que una de las obligaciones principales del arrendatario es la de pagar la renta mensual de su vivienda, se le informó del importe pendiente de pago en concepto de alquiler devengado y no satisfecho. Teniendo en consideración que la interesada manifestó por primera vez su intención de renunciar a la vivienda con fecha 17 de noviembre de 2006, se comprobó que la deuda generada en concepto de impago de alquiler en el periodo comprendido entre la firma del contrato de arrendamiento y dicha fecha ascendía a 3.534,41 euros, a razón de recibos mensuales de 27,83 euros, lo que supone un total de 127 mensualidades impagadas del total de 139 recibos girados desde la firma del contrato hasta la fecha en la que por primera vez manifestó su deseo de renunciar a la vivienda. No hay constancia de que tras esa visita a la Gerencia de AVRA en Málaga, la interesada llegase a formalizar finalmente la renuncia a la vivienda.

La deuda generada por impago de la renta de dicha vivienda desde la firma del contrato de arrendamiento hasta el día de hoy asciende a 6,096,04 euros.

Puede concluirse que la Sra. ... si bien ha manifestado anteriormente su voluntad de renunciar a la vivienda, nunca llegó a formalizar dicha renuncia. Con el objeto de ofrecerle la posibilidad de proceder a dicha formalización ha comparecido en la Gerencia Provincial de AVRA en Málaga el 28 de octubre de 2013 y ha procedido finalmente a renunciar a la vivienda que tenía adjudicada y al reconocimiento de su deuda. A la vista de dicha renuncia se ha procedido a extinguir el contrato de arrendamiento a través de la correspondiente diligencia administrativa y a tramitar la baja de la inquilina en nuestras aplicaciones informáticas”.

- **Queja 13/1098.** En esta queja la interesada exponía que desde el año 2009, en el que la situación económica que afectaba a su unidad familiar devino insostenible, se tuvieron que trasladar a Madrid, con sus dos hijos menores, siendo acogidos por una ONG. Posteriormente, explicaba, se trasladaron a las ciudades de Málaga y Tenerife, buscando una estabilidad para sus hijos, si bien nunca y pese a que lo habían solicitado en multitud de ocasiones, habían recibido una ayuda pública para poder acceder a una vivienda.

Exponía la interesada, que en esos momentos habían sido acogidos en el domicilio de un familiar, en un municipio sevillano, quien les había cedido el dormitorio de su hija, en el que dormía toda la familia.

Con posterioridad a la presentación de su queja ante esta Institución, la interesada nos remitió un nuevo escrito con la intención de aportar más datos sobre su situación y manifestaba lo siguiente:

“El pasado 14 del presente mes de marzo por la mañana, se personó en la casa del familiar donde estamos acogidos, una asistente social que estuvo viendo en las condiciones que vivimos aquí, donde dormimos y como hacemos cada día para sobrevivir. Nos dijo que mandaría otro informe a los responsables del Ayuntamiento.

Al día siguiente, recibimos una llamada de quien dijo ser la secretaria del responsable de viviendas del Ayuntamiento.

Aunque fueron muchas las cosas que nos dijo, una de ellas era que había una vivienda en proceso judicial y que el próximo mes de Junio si no había ningún otro problema, podrían disponer de la llave, que esa vivienda iba a ser asignada a mi familia. Una vivienda de dos habitaciones. También nos dijo que mientras, si alguna vivienda de tres dormitorios se quedara vacía, ya que en breve seríamos familia numerosa, automáticamente pasaría a ser nuestra. Que estábamos los primeros en la lista de adjudicación. Sólo nos quedamos con su palabra, no hay papel ni escrito.

Ese mismo día que recibimos la noticia me puse de parto. Se adelantó dos semanas. Así que ya tenemos aquí al nuevo miembro de la familia. También

está durmiendo en el cuarto con nosotros. Como no cabe una cuna, Cáritas nos ha conseguido un moisés que es más pequeño”.

Tras iniciar esta Institución la oportuna investigación, en aras a conocer la realidad de problema y poder aportar soluciones al mismo, nos dirigimos en petición de informe al Ayuntamiento de La Rinconada y a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía.

Pues bien, acogimos con satisfacción la información que nos fue proporcionada por el mentado Ayuntamiento, de la que merecen ser destacados los siguientes aspectos:

“Que en fecha 19 de junio de 2013 la Sociedad Municipal, Soderin Veintiuno Desarrollo y Vivienda SAU, ha suscrito con D^a. ..., contrato de arrendamiento sobre la Vivienda de promoción pública de tres dormitorios, sita en la calle ..., por la que la arrendataria abona la renta mensual de 80,19 Euros, habiéndose solventado su problema de necesidad de vivienda”.

Pudiéndose deducir que, el problema de necesidad de vivienda que motivó la queja de la interesada ante esta Institución, se encontraba solucionado, acordamos el archivo de las actuaciones en la queja.

- **Queja 13/1608.** En su escrito inicial la interesada exponía que habitaba en una vivienda de alquiler con su nieta de 8 años de edad, que estaba a su cargo, si bien iba a ser desahuciada de su domicilio, dado que al parecer el nuevo propietario del inmueble, una promotora, iba a proceder a su demolición, ante la situación de ruina en la que se encontraba el edificio.

Manifestaba que se encontraba desempleada, y que los escasos ingresos de que disponía, únicamente le permitían acceder a un alquiler en cuantía de 200 a 300 euros, que se encontraba inscrita en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, por lo que estaba en posesión de los requisitos que se exigen para acceder a una vivienda de esta naturaleza, en régimen de alquiler.

Además, explicaba que se encontraba afectada por una discapacidad del 34%, e insistía en la necesidad de que se garantizaran los derechos de su nieta.

La presente queja fue admitida a trámite ante el Ayuntamiento de Torremolinos, fundamentalmente por razones de índole humanitaria, como viene ocurriendo en la mayoría de las quejas sobre necesidad de vivienda, y de manera especial, en aras a garantizar la protección de los derechos de la menor afectada.

Pues bien, recibido el informe del Ayuntamiento de Torremolinos, en el mismo se manifestaba la imposibilidad material de atender la solicitud de vivienda de la interesada, al carecer en esos momentos de viviendas disponibles.

Asimismo, se nos adjuntaba copia del informe social de la interesada, del que merecen ser destacados los siguientes aspectos:

“El principal problema que presenta esta señora es su enfermedad, que le impide realizar su trabajo habitual. Subsiste con ayudas económicas del

INEM, en la actualidad cobra la Renta Activa de Inserción (426€), y de ayudas o subvenciones de la administración local.

En la visita a domicilio se aprecia un piso pequeño de unos 40 metros cuadrados. Con un dormitorio con armario sin puertas muy deteriorado y que el propietario se ha negado a arreglar; cocina muy pequeña con muebles muy viejos, cuarto de baño pequeño con bañera en el que no funciona el lavabo ya que pierde agua. Toda la vivienda está deteriorada por el paso del tiempo y se aprecia que hace mucho no se atiende a las tareas de mantenimiento, el propietario se niega a realizarlas. Existe un fuerte olor a humedad aunque en los techos no se aprecian marcas de agua.

En ningún caso la vivienda está en proceso de demolición. Lo que cuenta la interesada es que lleva sin pagar el alquiler desde mayo del año 2012, y que su propietario quiere vender o alquilar la vivienda a otra persona.

Aparece en el padrón municipal de habitantes sola, a veces duerme con ella su nieta al trabajar su madre.

Desde estos Servicios Sociales, se ha conseguido para esta familia plaza subvencionada de comedor escolar y ayudas para la alimentación. Se ofreció asesoramiento para solicitar el reconocimiento de la discapacidad que padece (34%) y se solicitó la Pensión de Invalidez al I.N.S.S. en el año 2010 que fue denegada. En la actualidad la interesada está en trámite de solicitar la jubilación anticipada en España y en su país natal y también la revisión del grado de minusvalía.

Como conclusión, podemos decir que presenta un problema de falta de entendimiento con sus familiares más que un problema económico, porque todas las personas cercanas a ella tienen vivienda y contrato de trabajo estable”.

Tras examinar con detenimiento la información recibida, pudimos concluir que, si bien las condiciones en las que se encuentra el inmueble que constituye el domicilio de la interesada, son mejorables, lo cierto es que no podíamos calificar su situación de límite por cuanto que contaba con tres hijas, todas ellas con trabajo, y vivienda propia.

De otra parte su nieta, cuya situación preocupaba sobremanera a esta Institución, por formar parte de un colectivo merecedor de especial protección, según había podido comprobar los servicios sociales, no convivía con su abuela, sino que en ocasiones, y por razones del horario laboral de su madre, dormía en su domicilio.

Asimismo, pudimos comprobar que la interesada estaba siendo atendida por los servicios sociales, en aras a garantizarle una estabilidad económica y mejor calidad de vida, en la medida en que las circunstancias lo permitiesen.

Por último, observamos que la interesada se encontraba inscrita en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, por lo que tan pronto como existiesen viviendas vacantes y en atención al puesto que ocupase en dicho registro, resultará adjudicataria de una vivienda de promoción pública.

En consecuencia con cuanto antecede, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en la queja, al no apreciarse la existencia de irregularidad imputable al Ayuntamiento afectado, en relación con los hechos que la motivaban.

- **Queja 13/2584.** En esta queja la interesada exponía que era mujer separada, que había sufrido malos tratos y vivía con sus dos hijas menores de edad. No obstante, añadía que no tenía vivienda y que vivía de la caridad de su familia.

Declaraba que llevaba diez años esperando a que, como se le había prometido por los asistentes sociales que se habían encargado de su caso, se le adjudicara una vivienda de promoción pública, si abandonaba la que venía ocupando ilegalmente, lo cual hizo.

En la tramitación de la citada queja, y en un primer momento, se solicitó informe de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba.

Dicho Servicio informó a esta Defensoría que, en octubre de 2009 remitieron a la entonces Delegación Provincial de Obras Públicas informe social valorando y proponiendo, con la máxima prioridad, la adjudicación de una vivienda a la interesada, dada la urgencia de garantizar la integridad de los menores afectados por el problema de la vivienda.

A la vista de la información recibida, se acordó solicitar informe a la Delegación Provincial de la entonces Consejería de Obras Públicas, en Córdoba y, a VIMCORSА.

La Delegación Provincial nos comunicó que había dado traslado a EPSA de la situación de la interesada, y VIMCORSА, manifestaba en su informe que se había requerido a la interesada al objeto de que formalizara su inscripción el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida, por ser éste requisito necesario, para poder adjudicarle una vivienda.

Finalmente, y en la consideración de que se estaban realizando las actuaciones necesarias en aras a poder adjudicar una vivienda a la interesada, en virtud de Resolución de esta Defensoría se acordó decretar el archivo de las actuaciones en la queja.

No obstante, unos meses después, la interesada se volvió a dirigir a esta Institución y exponía que, habiéndose encontrado en la calle y no habiendo recibido ayuda de los organismos públicos a los que se había dirigido, se encontraba acogida en el albergue municipal con sus dos hijas menores, de 14 y 8 años de edad.

Manifestaba la interesada que reunía todos los requisitos para ser beneficiaria de una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler:

“- está inscrita en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida.

- en ella concurren circunstancias de urgencia, constatadas por los servicios sociales.

- es víctima de violencia de género.

- su familia se encuentra en riesgo de exclusión social.

- *existen menores afectados*".

Por último insistía la interesada en la necesidad de que, con la urgencia que demandaba su situación, se le adjudicase una vivienda de promoción pública, fundamentalmente para garantizar la estabilidad emocional de sus hijas.

Tras examinar con detenimiento la situación que afectaba a la interesada, pudimos llegar a las siguientes conclusiones:

- De los antecedentes expuestos se deducía que la interesada se encontraba en una situación de exclusión social, habiendo tenido que ser alojada provisionalmente en un albergue, espacio éste, que no parecía ser el más idóneo para el desarrollo de la vida de dos personas menores.

- Pero es que, además, resultaba llamativo que en el año 2009 los servicios sociales del Ayuntamiento de Córdoba elaboraran el correspondiente informe social, proponiendo con la máxima prioridad, la adjudicación de una vivienda a la interesada, dada la urgencia de garantizar la integridad de los menores afectados por el problema de la vivienda, y sin embargo, cuatro años después, no hubiese sido posible satisfacer su necesidad de vivienda.

- En este sentido, procedía poner de manifiesto que junto al excesivo tiempo transcurrido sin que ninguno de los organismos competentes hubiese satisfecho la necesidad de vivienda de la interesada, no podíamos obviar que, ciertamente, en la misma concurrían todos y cada uno de los requisitos que se exigían para ser beneficiaria de una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler con carácter prioritario:

«- unidad familiar monoparental con dos hijos menores.

- carencia de medios económicos para subsistir.

- situación de desempleo del cabeza de familia.

- víctima de violencia de género".

En consecuencia, y de conformidad con la legislación vigente en materia de vivienda que ampara a la interesada, procedimos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, a formular a VIMCORSА (Viviendas Municipales de Córdoba) la siguiente Resolución

Recomendación: Que sin más demoras se lleven a cabo las actuaciones que resulten necesarias, en aras a satisfacer la necesidad de vivienda que tiene acreditada la interesada.

En respuesta a nuestra Resolución, VIMCORSА se pronunció en los siguientes términos:

"Dicha señora ha resultado adjudicataria de una vivienda de segunda ocupación, propiedad de la Comunidad Autónoma, en régimen de alquiler, en la sesión celebrada por la Comisión Técnica de Adjudicación de Vivienda de

Protección Oficial de Promoción Pública de la Junta de Andalucía, el pasado día 4 de octubre del presente año, y que las llaves de la misma le fueron entregadas el día 11 del mismo mes”.

A la vista de la información recibida, hubimos de concluir, con gran satisfacción, que nuestra Resolución había sido aceptada en sus justos términos, y por consiguiente la necesidad de vivienda que planteaba la interesada, había quedado satisfecha.

- **Queja 13/2475.** En esta queja la interesada exponía que formaba parte de una familia monoparental con hijos a cargo y víctima de violencia de género. Asimismo exponía que tenía solicitada una vivienda de promoción pública a EMVISESA desde hacía un año, sin que se hubiese estimado su solicitud. Manifestaba que se encontraba inscrita en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de EMVISESA, contando además con el Informe Baremo que se le había realizado desde los Servicios Sociales Comunitarios.

Tras solicitar en el trámite de la queja, el preceptivo informe del Ayuntamiento de Sevilla, desde el citado organismo se nos comunicó lo siguiente:

“Con fecha de 16 de abril de 2013, a la familia se le ofrece la primera vivienda vacante, dependiente de EMVISESA. La interesada renuncia a la misma porque el coste mensual del alquiler le suponía un gasto mayor a lo que estaba pagando en ese momento y suponía, además, este coste casi el 75% de sus ingresos.

Con fecha de 29 de mayo de 2013 la familia es informada para una nueva vivienda vacante, ésta dependiente de EPSA, en la zona de los Bermejales. La familia acepta la vivienda, al conocer que puede asumir el coste de la misma (menos del 25 % de sus ingresos actuales).

Residiendo la familia en dicha vivienda desde el día de su adjudicación (29 Mayo 2013)”.

Dado que de la respuesta recibida podíamos concluir que, una vez más se había satisfecho la necesidad de vivienda que planteaba esta ciudadana, acordamos dar por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

- **Queja 13/2743.** En esta queja los interesados exponían que eran una pareja de 20 y 21 años de edad, con una niña de tres años, sin vivienda y sin empleo. Explicaban que ambos pertenecían a familias desestructuradas, que nos les prestaban la más mínima ayuda, ni acogida. Desde hacía aproximadamente un mes, habían sido alojados en una casa de acogida municipal, si bien, decían, que era limitado el tiempo en el que podían permanecer allí.

Finalmente, manifestaban que hacía mucho tiempo que habían solicitado una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler a VIMCORSA, sin que se hubiese atendido su petición.

Pues bien, en relación con la demanda de vivienda de los interesados, VIMCORSA se posicionaba en los siguientes términos:

“Desde Vimcorsa ya se han hecho las comunicaciones oportunas a fin de que la situación de esta familia sea valorada y por tanto destinataria de una vivienda social a través de la comisión calificadora correspondiente”.

En consecuencia con la información que nos había sido facilitada desde VIMCORSA, y pudiendo concluir que el asunto que motivó la queja de los interesados ante esta Institución, se encontraba en vías de solución, acordamos decretar el archivo provisional de nuestras actuaciones.

- **Queja 13/3795.** Esta queja se promovió de oficio por esta Institución -como ya se ha comentado en la dación de cuenta de las actuaciones promovidas de oficio por esta Defensoría en este ejercicio 2013- al tener conocimiento a través de una noticia de prensa, que alrededor de 70 familias -aproximadamente 400 personas entre adultos y niños- en situación de desempleo, con escasos recursos y sin vivienda, habían ocupado las viviendas vacías de una urbanización de un municipio de Huelva, a la vez que reclamaban que se les permitiese poder habitar las mismas mediante el establecimiento de un alquiler social.

Explicaba la noticia, que se trataba de una urbanización que pertenecía a una constructora que había sido declarada en quiebra, encontrándose las viviendas totalmente terminadas desde hacía dos años, y habiendo sido las mismas objeto de robos y pillajes.

Según habían explicado los ocupantes de dichas viviendas al medio periodístico, *“están contribuyendo al mantenimiento de unas viviendas a las que habían arrancado puertas, inodoros y cables. Además, han adecentado las calles de la urbanización, de cuya limpieza se encargan”.*

Finalmente, insistían los ocupantes en su solicitud en que se les permitiese permanecer en dichas viviendas, a cambio del pago de una renta que consideraban que habría de calcularse en función de sus capacidades económicas.

En el curso de nuestra investigación solicitamos del Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado la emisión del preceptivo informe, que nos permitiese valorar la situación de los afectados, para lo que le solicitamos un pronunciamiento expreso sobre las siguientes cuestiones puntuales:

“- Deberá informarnos sobre quien ostenta en estos momentos la titularidad de las viviendas ocupadas.

- Así mismo deberá informarnos si ese Ayuntamiento ha realizado alguna gestión en aras a buscar una solución al problema de vivienda que afecta a las familias que han ocupado las viviendas que señala el artículo periodístico.

- Por último solicitamos nos aporte cualquier información de que disponga sobre este asunto y que nos pueda ayudar en nuestra investigación”.

La copiosa documentación que nos ha sido remitida por el Ayuntamiento afectado, que podemos avanzar, describe las actuaciones realizadas en aras a garantizar la seguridad y evitar la alarma social creada por la ocupación de los inmuebles, más que para dar una solución al grave problema de vivienda que afecta a las familias que han ocupado los mismos sin título legal, se encuentra en estos momentos en fase de estudio y valoración,

en aras a poder acordar la actuación o actuaciones que procedan con el ánimo de tratar de buscar una solución al problema de vivienda de estas familias.

- **Queja 13/4437.** En esta queja, la interesada exponía que tenía tres hijos, de ellos, una hija que padecía discapacidad y, que necesitaba una vivienda, ya que le habían notificado que tenía que dejar la que ocupaba en alquiler, además, añadía que la misma se encontraba en muy mal estado de conservación, motivo por el que había tenido que trasladarse a casa de su hijo.

Manifestaba que había acudido a la Unidad de Trabajo Social, desde donde le indicaron, según sus propias manifestaciones, que no la podían ayudar ya que debía contar con una nómina.

A la vista de las condiciones de precariedad que nos trasladaba, procedimos a la admisión a trámite de su queja y, en consecuencia, solicitamos el preceptivo informe del Ayuntamiento de Alcalá del Río, a fin de que nos comunicara si hubiese disponible vivienda protegida, de primera o segunda ocupación que poder adjudicarle a la interesada, siempre que reuniese los requisitos exigidos, conforme al procedimiento establecido y no hubiera otros solicitantes con mejor derecho.

Por otra parte, rogamos del citado organismo, nos trasladase cualesquiera otras posibles soluciones a la necesidad de vivienda que manifestaba la compareciente, como pudiera ser ayuda de emergencia para el pago transitorio de un alquiler u otras ayudas o recursos públicos a los que pudiera acceder dada su situación.

En respuesta a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento nos trasladaba lo siguiente:

“Dª. ... es usuaria de Servicios Sociales, presenta problemática social y económica. Desde el Programa de Familia se viene trabajando desde el año 2000.

Referente a la vivienda que demanda, le informamos que el Ayuntamiento carece de vivienda de carácter social, así mismo le informamos que en cuatro ocasiones se le ha tramitado y gestionado ayudas económicas de emergencia para alquiler de vivienda.

En la actualidad los Servicios Sociales Comunitarios tienen constancia que han alquilado una vivienda en la calle ... de la localidad por importe de 400€ según manifiesta.

Esta familia ha sido y es atendida por los Servicios Sociales Comunitarios”.

Tras examinar la información recibida, pudimos observar que efectivamente desde el año 2001 hasta el momento, los servicios sociales estaban interviniendo con la interesada y su familia en aras a tratar de solventar en la medida de lo posible los graves problemas de vivienda, económicos, y familiares. Y a estos fines, se le había tramitado a Diputación, en varias ocasiones, la ayuda de emergencia para la familia, en cuantías de 900, y 2250 euros, la ayuda de emergencia municipal de 435 euros, la ayuda del cheque

Caixa, tramitación del salario social, pagos de suministros de luz y agua, ayuda de alimentos...

No obstante, en cuanto al problema de vivienda con el que contaba la interesada, desde el Ayuntamiento de Alcalá del Río se nos informó que carecían de viviendas de carácter social, si bien los servicios sociales comunitarios tenían constancia de que la interesada había alquilado una vivienda en la localidad.

En efecto, de confirmarse este extremo, podríamos considerar solucionado el problema de vivienda que planteaba la interesada en su queja, y que motivó la intervención de esta Defensoría.

Por consiguiente, en aras a poder adoptar una resolución definitiva en la presente queja con las debidas garantías, hemos dado traslado a la interesada de la información recibida, a fin de que, en su caso, ratifique la misma, estándose a la espera de recibir su respuesta.

- **Queja 13/3010.** La interesada en esta queja nos exponía que era soltera, tenía una hija de cuatro años a su cargo, y se encontraba desempleada. Contaba que en el mes de septiembre de 2010, no teniendo un techo donde poder vivir con su hija se vio obligada a ocupar una vivienda, que se encontraba vacía de enseres y ocupantes, de titularidad de la antigua EPSA, si bien fue desalojada de la misma, a instancias de la citada empresa pública.

Posteriormente nos relata que, tras tener conocimiento que la persona a la que se le había adjudicado la vivienda que ella había ocupado sin título legal, había entregado las llaves a EPSA, quedando ésta nuevamente vacía, volvió a ocupar dicha vivienda, en la que habitaba hacía casi dos años junto a su hija de cinco años, su hermana y el hijo de ésta, de seis años.

No obstante, manifestaba la interesada que, nuevamente, EPSA había promovido un expediente de desahucio contra ella, por lo que en poco tiempo se encontraría en la calle. Por último, la compareciente nos trasladaba el ruego de que se le permitiese permanecer en dicha vivienda, hasta que pudiera solucionar su problema, comprometiéndose al pago de una renta de alquiler que se adaptara a su capacidad económica.

La presente queja se admitió a trámite por razones humanitarias, y por la existencia de menores afectados, si bien se trasladó a la interesada la posición que mantenía esta Institución en relación con la ocupación ilegal de viviendas de titularidad pública, situaciones éstas que no debíamos ni podíamos amparar.

Así, para conocer la realidad del problema y las posibles vías de solución al mismo, nos dirigimos a la antigua EPSA, a quien solicitamos información específica sobre los siguientes extremos:

“- Si existe alguna posibilidad de que se le pueda adjudicar a la interesada una vivienda de alquiler social.

- Si ello no fuera posible, con la inmediatez que al parecer el caso demanda, solicitamos conocer si resultaría posible que la interesada y su familia

podrían permanecer en la vivienda que actualmente ocupan, mediante el establecimiento de un alquiler, hasta tanto en cuanto se pueda solventar su necesidad de vivienda, mediante el procedimiento legalmente establecido, o se le pueda albergar en algún sitio hasta tanto en cuanto dicha adjudicación resulte posible. Evitándose de esta forma que dicha familia y especialmente los menores afectados duerman en la calle.

- Por último deberá informarnos si se ha producido la intervención de los Servicios sociales en aras a constatar la necesidad de vivienda”.

Pues bien, recibido el informe emitido por la Agencia Pública de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (antigua EPSA), del mismo merecen ser destacados los siguientes aspectos:

“La Agencia de Vivienda y Rehabilitación, conocedora de la situación en que se encuentra esta familia, sensible a su comportamiento y en base también a la valoración favorable que sobre dichas personas realizan sus vecinos, ha decidido permitir que la Sra. ... y sus familiares sigan ocupando la vivienda de la calle ..., con carácter provisional, hasta que se le pueda adjudicar otra vivienda que quede vacante y se adecue a las características y necesidades de esta unidad familiar, para lo cual los técnicos y trabajadores sociales de AVRA están en contacto con los servicios sociales del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra. Cuando eso ocurra se procederá a la regularización de esta unidad familiar, a propuesta del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda protegida, que tiene la competencia para ello en base al Reglamento que regula el funcionamiento de dichos Registros. Asimismo, le recuerdo que son los Servicios Sociales de los ayuntamientos los competentes para valorar la situación de las familias que residen en el municipio de referencia, por su cercanía a la población. Dichos servicios cuentan, no obstante, con la colaboración y el apoyo de los trabajadores sociales AVRA para el seguimiento e intervención con las familias, a fin de poder atender las necesidades habitacionales, haciendo compatible el derecho a una vivienda pública con la obligación de acceder a la misma respetando los principios de igualdad y transparencia.

Para poder permanecer de forma provisional en la vivienda que ahora ocupa, la familia de la Sra. ... ha asumido compromisos, cuyo grado de cumplimiento se revisará periódicamente, tales como formalizar la inscripción en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, así como el abono de la cuota de comunidad que se corresponde con la vivienda ocupada”.

La información recibida nos permitió concluir que el problema de vivienda de la interesada, transitoriamente, había quedado solucionado, debiendo destacar la especial sensibilidad demostrada en este caso por la Agencia Pública de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, en el tratamiento dispensado a esta familia.

- **Queja 13/3355.** Esta queja plantea una problemática similar a la comentada en la queja anteriormente citada. Así, la interesada manifestaba que tras haber sido desahuciada de su vivienda, con sus tres hijos de 14, 12 y 8 años, y haber tenido que vivir

en la calle, se había visto obligada a ocupar una vivienda de titularidad de la entonces EPSA.

No obstante, al igual que ocurriera en el supuesto planteado en la queja 13/3010, EPSA había iniciado acciones legales contra ella, por lo que en breve iba a ser desahuciada nuevamente.

En efecto, la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía demostrando nuevamente su sensibilidad en el tratamiento de situaciones como la descrita, se posiciona en los siguientes términos:

“A raíz de la orden dada por el Juzgado de Instrucción nº ... el pasado 4 de Noviembre del presente año, ordenando el desalojo de D^a. ... de la vivienda que ocupaba, ésta decidió abandonarla voluntariamente antes de la ejecución de dicha orden, solicitando a cambio que se le facilite el acceso a una vivienda cuando sea posible.

A partir del desalojo voluntario de la vivienda por parte de D^a. ..., esta agencia pública, sensible a las circunstancias que rodean a esta unidad familiar, está valorando una propuesta de realojo temporal en alguna vivienda propiedad de AVRA fuera del Polígono Sur”.

De la información recibida cabía concluir que el asunto planteado se encontraba en vías de solución, lo que nos permitió decretar el archivo provisional de las actuaciones en la queja.

- **Queja 13/5236.** En esta queja la interesada exponía que en virtud de contrato fechado el año 2005 le fue cedida en régimen de arrendamiento una vivienda de promoción pública, perteneciente al parque público de EMVISESA, por la que se fijó una renta mensual en cuantía de 146,38 euros.

Exponía la interesada que, como consecuencia de la crisis económica, y la falta de ingresos en su unidad familiar, contrajeron una deuda con EMVISESA por impago de la renta, que ascendía a la suma de 2.000 euros aproximadamente.

No pudiendo hacer frente al alquiler, contaba que tuvieron que abandonar la vivienda, si bien, decía que, con posterioridad se vieron obligados a ocupar dicha vivienda de forma irregular, toda vez que carecían de un techo donde cobijarse y tenían 4 hijos menores a su cargo.

Finalmente, nos explicaba la compareciente que dada la mejora que había experimentado su economía, en varias ocasiones se habían dirigido a EMVISESA, participándole su nueva situación económica, y solicitando de dicha empresa municipal, la reanudación de su contrato de arrendamiento, comprometiéndose a pagar mensualmente el importe íntegro de la renta y de la deuda pendiente, fraccionada en cuotas mensuales. Y añadía que su solicitud no había recibido respuesta en sentido alguno.

Admitida a trámite la queja se solicitó el preceptivo informe de Ayuntamiento de Sevilla.

Dicho informe se encuentra en estos momentos en fase de valoración, si bien podemos avanzar la negativa manifestada por EMVISESA a aceptar la propuesta de la interesada, habiendo procedido a iniciar acciones penales para recuperar la posesión de la vivienda ocupada de forma irregular por la interesada.

2. 2. Procedimiento de adjudicación de viviendas.

Para ilustrar este apartado sirvan de ejemplo la **queja 12/806**, la **queja 12/6012** y la **queja 13/5692**.

- **Queja 12/806.** Esta queja se inició de oficio por esta Defensoría al tener conocimiento, a través de los medios de comunicación, que un ciudadano que ocupaba una vivienda, titularidad de EMVISESA, en régimen de alquiler, tras ser desahuciado, había denunciado que la vivienda que ocupaba había sido adjudicada a una nueva arrendataria a un precio bastante inferior al que él abonaba, pese a que su unidad familiar estaba compuesta por la pareja y sus cinco hijos.

Dicha vivienda había sido adjudicada a la nueva arrendataria de forma directa, previa participación en un sorteo junto a otras personas interesadas. Sin embargo, el diario que publica la noticia informaba que en la web de EMVISESA no había rastro del supuesto sorteo, ni de la convocatoria a las personas que cumplieran el perfil en el registro de demandantes de viviendas protegidas.

En el curso de nuestra investigación interesamos el preceptivo informe de la referida empresa municipal, que tuvo a bien informarnos lo siguiente:

“El Sr. ... no fue desahuciado por EMVISESA, sino que abandonó voluntariamente la vivienda al haberle ofrecido EMVISESA una de similares características, con una renta mucho más baja (221,59 euros) respecto a la que abonaba en dicha vivienda. Dicho cambio fue ofertado por EMVISESA para solucionar el problema de impagos de renta que tenía correspondientes a la vivienda de ... y que habían dado lugar al inicio de actuaciones judiciales en reclamación de rentas impagadas, que ascendían, a la fecha del cambio de vivienda, a 9.781,90 euros.

El pago de la deuda que mantenía con EMVISESA se ha aplazado para su abono en un plazo de cinco años mediante ingresos en las oficinas de EMVISESA.

Aparte este señor adeuda a EMVISESA la cantidad de 239,96 euros, correspondientes al suministro de gas natural de los últimos meses que ocupó la vivienda de ..., y que dejó impagado a la compañía suministradora, por lo que EMVISESA ha tenido que proceder a su pago para que el nuevo inquilino pudiera ocupar la vivienda.

La vivienda sita en ... es una vivienda libre, por lo que su adjudicación no está sujeta al procedimiento establecido en la normativa de viviendas protegidas, ni está sometida a las limitaciones de renta de dichas viviendas. No obstante ello, se incluyó dentro de las viviendas ofertadas por EMVISESA en su Convocatoria Pública que fue publicada en la página web de EMVISESA el 29 de noviembre de 2011 y en la prensa local. A dicha Convocatoria podían

concurrir todas las personas que estuvieran inscritas en el Registro Municipal de Demandantes de Viviendas, efectuándose un sorteo ante Notario de todas las personas que concurrieron a la misma para determinar el orden de elección. En la página web de EMVISESA se encuentra publicado el resultado de dicho sorteo.

Se ofertaron 37 viviendas procedentes del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, de procedimientos judiciales y renunciaciones. Este número de viviendas, según consta en la Convocatoria, podía verse ampliado por otras viviendas procedentes de nuevos procedimientos judiciales seguidos por impagos de rentas de arrendamiento contra inquilinos de promociones en régimen de alquiler, así como renunciaciones a las viviendas de la misma clase. Al renunciar el Sr. ... a la vivienda, ésta se incorporó a la convocatoria, ofertándose a todos los participantes en la misma.

El número de participantes en dicha convocatoria para las viviendas en alquiler fue de 1.060, existiendo, a la fecha de inicio del procedimiento de adjudicación, un total de 111 viviendas disponibles incorporadas a ésta.

A pesar de estar incluida en esta Convocatoria, debido al importe de la renta de la misma, no se pudo adjudicar entre los solicitantes seleccionados, por lo que la Dirección de EMVISESA acordó en septiembre de 2012 la bajada del precio de la renta a 550 euros. No obstante dicha bajada, la vivienda siguió vacante, por lo que ha tenido que ir rebajándose la misma, así como ofrecerla al público en general, con la única condición de que estuvieran inscritos en el Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas.

La vivienda que nos ocupa tiene 123 metros cuadrados construidos, más un amplio patio-garaje, y fue incluida dentro de la bolsa de alquiler de la Agencia de Fomento de Alquiler de EMVISESA, como vivienda de renta libre, adjudicándose al Sr. ... a través de dicha Agencia y con tal consideración. No obstante, y pese a que se podría haber establecido una renta según precios normales de mercado, se estableció una renta mensual de 600 euros asimilable a la de viviendas protegidas en alquiler de régimen especial.

A pesar de lo indicado, el Sr. ... solicitó en varias ocasiones que se le rebajara la renta a importes inferiores a los 200 euros. Por ello se le ofertó la vivienda que ocupa actualmente, y cuya renta se acerca a lo que estaba dispuesto a abonar.

Todos los arrendatarios de las viviendas que formaban parte de la convocatoria antes citada están inscritos en el Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas. A este respecto le informamos que la actual inquilina de la vivienda está inscrita en dicho Registro”.

Tras examinar con detenimiento la información recibida, junto con la documentación que a la misma se unía, hubimos de concluir que no apreciábamos irregularidad en la actuación de EMVISESA en relación con los hechos que motivaron nuestra investigación, por lo que procedimos a decretar el archivo de las actuaciones en la queja.

- **Queja 12/6012.** Esta queja también se inició de oficio por esta Institución al tener conocimiento que el procedimiento de acceso a las viviendas de promoción pública en régimen de alquiler que quedaban vacantes en la ciudad de Córdoba, no se encontraba normalizado, en el sentido de que dicho procedimiento contara con un baremo previo que permitiese valorar la necesidad de vivienda y confeccionar una lista de espera, sin perjuicio de los casos urgentes que pudieran surgir y a los que, en todo caso, se les adjudicaría una vivienda teniendo en cuenta la situación de los solicitantes que se encontrasen en la mencionada lista de espera.

El problema era que, según la información a la que tuvimos acceso, los solicitantes de este tipo de viviendas no contaban con la mínima seguridad jurídica exigible que les permitiese conocer qué lugar ocupaban en la lista de espera, qué puntuación tenían y, en definitiva, qué posibilidades reales poseían de acceder a una vivienda de segunda ocupación.

Pues bien, en aras a conocer en profundidad la veracidad y alcance de la denuncia de la que se hacía eco el artículo periodístico que motivó nuestra intervención, solicitamos la oportuna información de la entonces Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA) y de VIMCORSA(Viviendas Municipales de Córdoba).

En su informe EPSA manifestaba lo siguiente:

“Le informo que el trámite para la adjudicación de viviendas protegidas en Andalucía está fijado en el Decreto 1/2012 de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En consecuencia, las adjudicaciones de viviendas del parque público titularidad de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía se realizan mediante el procedimiento previsto en dicho Decreto. Así viene ocurriendo en todos los municipios de la provincia de Córdoba, salvo en la capital, cuyo Ayuntamiento no ha introducido aún las modificaciones necesarias en el Registro de Demandantes de Viviendas para que todos los interesados en acceder a una vivienda de promoción pública en alquiler puedan registrarse debidamente en el mismo, y de esta manera el propio Registro pueda elevar a EPSA la propuesta de adjudicación cada vez que quede una vivienda desocupada.

Ante esta situación, EPSA solicitó a la Consejería de Fomento y Vivienda las gestiones oportunas ante el Ayuntamiento, a fin de instarle a adoptar las medidas necesarias para que el Registro de Demandantes pueda atender las solicitudes de los ciudadanos que quieran acceder a una vivienda de promoción pública en alquiler en segunda adjudicación. Como consecuencia de ello, en los dos últimos meses se han celebrado tres reuniones en las que Ayuntamiento, Delegación Territorial de Fomento y Vivienda y EPSA han acordado constituir una comisión técnica para preparar el traspaso de la gestión de las segundas adjudicaciones al Registro de Demandantes de Vivienda del Ayuntamiento.

En este momento, el Ayuntamiento está preparando la base de datos informática necesaria para poder recibir y tramitar las solicitudes de viviendas en segunda o sucesivas adjudicaciones, y en tanto se dispone de esa plataforma,

se ha constituido una comisión mixta que cuando quede alguna vivienda libre, propondrá al Ayuntamiento los adjudicatarios”.

A la vista de dicha información, y considerando que EPSA había adoptado las medidas oportunas en aras a regularizar la situación existente, en cuanto al procedimiento de adjudicación de las viviendas de segunda ocupación del parque público de las viviendas de su titularidad, de gestión del Ayuntamiento de Córdoba, acordamos el archivo de las actuaciones en relación con dicha empresa pública.

De otra parte, VIMCORSА, en respuesta a nuestra petición de información, exponía:

“Le comunicamos que desde Agosto del presente 2013, está funcionado la base de datos para la adjudicación de las segundas entregas de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública, en la que actualmente existen 588 inscripciones, recibándose semanalmente 30 solicitudes nuevas aproximadamente.

Dichas viviendas se adjudican por el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de Córdoba, en base al Reglamento de Vivienda Protegidas de la Comunidad Autónoma y el Reglamento regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, a la vista de la propuesta que realiza una Comisión Técnica en la que se encuentran presentes la Delegación Territorial de Córdoba de la Consejería de Fomento y Vivienda, la Gerencia Provincial de AVRA, los Servicios Sociales de la Administración Autonómica y los Comunitarios del Ayuntamiento de Córdoba”.

Finalmente y a la vista de la información incorporada al presente expediente de queja, hubimos de concluir que el asunto que motivó nuestra intervención se encontraba definitivamente solucionado, procediendo pues, VIMCORSА, a la adjudicación de las viviendas de segunda ocupación que iban quedando libres, a través del Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, de conformidad con el Decreto 1/2012 de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del mentado Registro Municipal.

- **Queja 13/5692.** En esta queja el interesado denunciaba una serie de irregularidades que, en su opinión, podrían haber afectado al procedimiento de adjudicación de un grupo de viviendas ubicadas en la ciudad de Cádiz.

Explicaba el compareciente que la construcción de dichas viviendas de promoción pública, tenía su origen en un convenio firmado en el año 2000 entre la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento gaditano. Dicho convenio fue objeto de modificación en el año 2005.

Continuaba el interesado con el relato de su queja diciendo que, después de diez años, las obras finalizaron en 2011, si bien hasta el 17 de enero de 2013, el Ayuntamiento no otorgó la licencia de primera ocupación.

Pues bien, a partir de ese momento, ya se podían haber ocupado las viviendas, no obstante, su cesión por la Junta de Andalucía no se produjo hasta el 24 de mayo de 2013, momento éste en que tuvo lugar la firma del convenio de cesión.

Tras producirse la cesión, se inició el proceso de adjudicación de las viviendas, cuya gestión y control era de competencia municipal, de conformidad con el convenio firmado. En este sentido, matizaba el interesado que la adjudicación de este tipo de viviendas estaba establecida en la Ley y en la propia Ordenanza Municipal de PROCASA. Explicaba también, y centraba aquí el motivo de su denuncia, que en un primer momento las listas se confeccionaron de conformidad con la legislación vigente en la materia:

- un porcentaje de estas viviendas, se adjudicó según los criterios establecidos por el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida.
- Otro porcentaje, se destinó a los solicitantes en situación de exclusión social.
- Finalmente, existía un porcentaje de viviendas reservadas para situaciones de desalojo o urgencia social.

Sin embargo, decía que se desconocían los motivos por los que las listas de adjudicatarios, que gozaban del visto bueno de la coordinadora de Servicios Sociales, fueron modificadas, hasta el punto de incluir en la misma a personas que ni siquiera estaban inscritas en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, ni su necesidad urgente de vivienda había sido constatada por los Servicios Sociales. Todo ello, en perjuicio de las personas cuyo mejor derecho había quedado acreditado.

La presente queja fue admitida a trámite y, a tal fin solicitamos la emisión del preceptivo informe del Ayuntamiento de Cádiz. En nuestra petición interesamos información puntual sobre los siguientes extremos:

“- Deberá ratificarse por ese Ayuntamiento la veracidad de la denuncia que nos traslada

- Deberá trasladarnos, la primera lista de adjudicación confeccionada y ratificada por la Coordinadora de Servicios Sociales.

- Deberá indicarnos si dicha lista ha sufrido modificaciones, debiendo justificarse éstas, en su caso. Así como la persona o personas que ordenaron dichas modificaciones y si estaban legitimadas para adoptar dicha decisión.

- En este sentido, deberá indicarse si algunas de las personas incluidas en dicha lista, tras su revisión, no estaban incluidas en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, así como aquellas que tampoco estuvieran incluidas en lista de espera o seleccionadas por los servicios sociales comunitarios debido a sus situación de en riesgo o de exclusión. En todos estos casos, deberá justificarse su inclusión en las lista de adjudicatarios.

Por último, deberá aportarse a esta Defensoría copia de la documentación obrante en el expediente de adjudicación de las viviendas de promoción pública del ...”.

Asimismo solicitamos la preceptiva información de la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda, en los términos que a continuación pasamos a transcribir:

“- Deberá indicarnos, si a la vista de la alarma social que se ha generado en la localidad de Cádiz como consecuencia de posibles irregularidades en el proceso de adjudicación de las viviendas del ..., se ha promovido alguna

investigación del procedimiento de adjudicación que nos ocupa, y si se ha llevado a cabo la comprobación de los requisitos exigidos a las personas solicitantes y, en tal caso, si se han visado ya la totalidad de los contratos de arrendamiento de las mismas.

- Asimismo, deberá de remitírse nos copia del convenio de cesión de las mencionadas viviendas al Ayuntamiento de la Ciudad de Cádiz, y de cualesquiera otros documentos en los que se hubiera plasmado la concreción del procedimiento de adjudicación a llevar a cabo para la adjudicación de las viviendas que nos ocupan”.

A la fecha de la redacción de este informe únicamente se ha recibido el informe solicitado de la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda, que en estos momentos está en fase de estudio, dada su extensión.

Pues bien, resultando necesario conocer el posicionamiento del Ayuntamiento de Cádiz, a fin de poder adoptar una resolución definitiva en el presente expediente de queja, con las debidas garantías, quedamos a la espera de recepcionar dicho informe, a los fines expresados.

2. 3. Viviendas protegidas.

2. 3. 1. Impago de las cuotas de comunidad por parte de las entidades financieras titulares de viviendas protegidas.

A fin de averiguar la repercusión que pudiera tener la deuda acumulada por las entidades financieras con las comunidades de propietarios, incoamos también de oficio la **queja 13/573** al tener esta Institución conocimiento, por diversas noticias publicadas en los medios de comunicación, del grave problema, por la entidad que estaba tomando, de la deuda acumulada por las entidades financieras con las comunidades de propietarios al no asumir, respecto de un porcentaje importante de inmuebles de su titularidad, las obligaciones derivadas del artículo 9.1 e) de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, al no ingresar las cuotas que les corresponde para el sostenimiento de los gastos de la Comunidad.

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

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

La situación llega hasta tal punto que parece ser que la mora de las entidades financieras en relación con la obligación derivada de la ley de propiedad horizontal

mencionada representa ya más del 15% de la deuda total de las comunidades de propietarios generadas por este concepto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con posterioridad, se presentó escrito por el Ilustre Consejo Andaluz de Colegios de Administradores de Fincas, en el que se decía lo siguiente:

“• *Registro de morosos (cuotas impagadas en comunidades de propietarios): sobre este tema no ha sido posible continuar con la iniciativa a falta de apoyo por parte de las Instituciones.*

• *Modificación de la Ley de Propiedad Horizontal: tras diversas reuniones políticas, se ha conseguido que los portavoces del partido de CIU presenten una enmienda parlamentaria con el fin de aumentar las garantías de cobro de las comunidades de propietarios (afección real).*

• *Tasas Judiciales a comunidades de propietarios: tras consulta realizada a la Dirección General de Tributos se ha recibido en el Consejo General de Colegios de Administradores de Fincas de España respuesta vinculante sobre la determinación de la cuota tributaria de la tasa siendo resultado de aplicar los apartados 1 y 3 del artículo 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre y, en concreto, lo citado en su apartado tercero. (Dicho organismo se manifestó en el sentido de que al carecer las Comunidades de personalidad jurídica propia, además de la cuantía fija que proceda, la tasa que se debe de aplicar será del 0,1% en lugar del 0,5%, con el límite de cuantía variable de 2.000 euros., lo que supondrá un importante ahorro económico para las Comunidades de Propietarios que inicien un procedimiento judicial no solo sobre reclamación de deudas por morosidad, sino de cualquier otra índole).*

• *Certificación de deuda (artículo 9 LPH y Notarios): nos encontramos pendientes de celebrar reunión con el colectivo profesional del notariado con el fin de trasladarle la propuesta de necesidad de emitir el certificado de deudas a la hora de realizar la escritura de compra-venta de viviendas, con arreglo a lo establecido en la vigente Ley de Propiedad Horizontal siendo su expedición por parte del Secretario de la comunidad, o del profesional colegiado Secretario-Administrador.*

• *Asesoramiento gratuito a comunidades de propietarios: en la actualidad se viene desarrollando por parte de algunos Colegios Territoriales de Administradores de Fincas andaluces las bases de este servicio público de interés para la ciudadanía. En previsión a este futuro servicio de asesoramiento la Corte de Arbitraje Inmobiliario de Sevilla se ha visto reforzada incluyendo el servicio de mediación, en aras de prestar a la sociedad esta nueva modalidad jurídica que sin duda aliviará peso a la judicatura.*

• *Morosidad de la Banca (cuotas impagas en comunidades de propietarios): ante la amplia difusión nacional mediante los medios de comunicación de la noticia que provocó la apertura de oficio por esa Institución, y habiéndose remitido comunicación desde la presidencia del Consejo General de Colegios de Administradores de Fincas de España al presidente de la Asociación Española de la Banca, solicitando cumplan los pagos puntualmente con las comunidades de propietarios donde tienen adquiridas fincas. Ponemos en su conocimiento que el presidente de la asociación ha dado traslado de la citada carta a las distintas entidades financieras”.*

Transcurridos algunos meses vio la luz la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas que introducía modificaciones a las letras c), e) y f) del apartado 1 y apartado 2 del artículo 9 de la Ley 49/1960 de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, pudiendo observar que se había dado satisfacción a las reivindicaciones y propuestas planteadas por el Consejo Andaluz de Administradores de Fincas, en aras a garantizar el cobro por parte de las comunidades de propietarios de las deudas acumuladas por las entidades financieras, derivadas del impago de los gastos de comunidad de los inmuebles que adquieren como consecuencia de la ejecución de créditos hipotecarios, y que abarcan, tanto los generados desde el momento de su adquisición, como los que ya había contraído el anterior titular y que se encontraban pendientes de pago en el momento en que se formalizaba la adquisición por la entidad financiera.

En consecuencia con lo expuesto, procedimos a decretar el archivo de las actuaciones en la presente actuación de oficio, al considerar que las cuestiones planteadas en el expediente de queja, se encontraban en vías de solución, cuando no, solucionadas, indicándole al Presidente del mentado Consejo que, pese a ello, quedábamos abiertos a cualquier sugerencia o planteamiento que pudiera trasladárenos.

2. 3. 2. Viviendas protegidas en mal estado.

Como ejemplo de la citada problemática valga la cita de la **queja 13/3155, queja 13/4537, queja 13/5963, queja 13/2310, queja 13/946, queja 13/5521, queja 13/5522, queja 13/5523, queja 13/5524, queja 13/5525, queja 13/5526, queja 13/5527 y queja 13/5551**, de las que vamos a destacar las siguientes:

- **Queja 13/3155:** En esta queja la interesada exponía que era titular del arrendamiento de una vivienda de protección pública, en la que convivía con su hijo, de 50 años, aquejado de graves dolencias respiratorias, lo que hacía que dichas humedades agravasen su estado de salud, además de hacer insalubres las condiciones de vida.

Manifestaba que en multitud de ocasiones se había dirigido a la antigua Empresa Pública del Suelo (en adelante EPSA) demandando una solución a las deficiencias existentes en su vivienda. No obstante, y pese a que dicha empresa pública tenía constancia del problema, la inactividad fue su respuesta, no acometiendo pues, las obras de reparación necesarias.

La presente queja fue admitida a trámite, solicitando el preceptivo informe de EPSA, que en su respuesta se pronunciaba en los presentes términos:

“La vivienda en la que reside D^a. ... en el municipio gaditano de Puerto Real, forma parte de una promoción construida en su día por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, la cual fue cedida al Ayuntamiento de Puerto Real. La titularidad de la promoción fue cedida, a su vez, a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía por Decreto de 10 de octubre de 2006, si bien la gestión continuó siendo municipal hasta que el 26 de junio de 2009, las partes resolvieron el convenio de 1993 que cedía la administración del grupo al Ayuntamiento.

A partir de la fecha de resolución del convenio, EPSA asumió los derechos y deberes inherentes a su condición de propietaria y arrendataria de la

promoción, si bien en los documentos que acompañan al pacto resolutorio no consta el estado de los inmuebles en el momento de la entrega.

En la actualidad, EPSA está elaborando un Plan de Mantenimiento del Parque Público Residencial de su titularidad, a fin de fijar, en la medida de la disponibilidad presupuestaria, las prioridades en la atención de los desperfectos de los edificios que conforman este parque, esperando poder atender las necesidades de la reclamante a la mayor brevedad”.

De conformidad con la información recibida, hubimos de concluir que el asunto que motivó nuestra intervención en la presente queja se encontraba en vías de solución, por lo que acordamos su archivo provisional.

- **Queja 13/5963.** En esta queja, el Alcalde de un municipio gaditano nos informaba que existía una barriada integrada por 126 viviendas sociales ejecutadas por el Instituto Nacional de la Vivienda, construidas y ocupadas en torno al año 1980. Las viviendas adolecían, desde un principio, de importantes deficiencias en su estructura, sufriendo un proceso continuo de reparaciones y arreglos con importantes inversiones públicas que no habían logrado solucionar los problemas que continuamente afloraban.

La entonces Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía, como Administración Pública titular de las mismas, había venido acometiendo obras para corregir las deficiencias detectadas, sobre todo en los elementos comunes de los edificios, así como en las áreas urbanizadas de su ámbito. Se trataba de reparaciones relativas a fisuras y humedades en fachadas, estructuras y a las propias cubiertas de los distintos bloques que conforman la barriada.

No obstante, nos comentaba el Sr. Alcalde que, a pesar de las obras de reparación ejecutadas, persistían los problemas en un gran número, si bien la respuesta de la Administración autonómica hasta el momento había sido silencio.

La presente queja ha sido admitida a trámite ante la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio de Cádiz, encontrándonos, a la fecha de redacción de estas líneas, a la espera de recibir de dicho organismo el informe que le ha sido solicitado.

- **Queja 13/2310.** En esta queja la interesada exponía que vivía en La Puebla del Río, en un piso propiedad de la entonces EPSA, por el que pagaba un alquiler mensual.

Explicaba, que desde hacía tres años habían aparecido en su vivienda una serie de humedades que provenían de los vecinos que vivían en el piso de arriba. No obstante, al ser sus vecinos insolventes no pudieron arreglar la avería que provocaba las humedades.

Tras solicitar ayuda al Ayuntamiento, en el año 2011, dicho organismo le arregló el cuarto de baño a su vecina, no así el suyo, dejándole un agujero en el techo, además de seguir cayendo el agua.

Tras volver a formular la oportuna reclamación ante dicha Corporación local, se le indicó que quien estaba obligado a reparar la vivienda era EPSA, por ser la titular del inmueble. Sin embargo, la respuesta de la mentada empresa pública fue que al tener una

deuda pendiente, que aclaraba el interesado, estaba pagando mensualmente, no podían hacer nada.

Esta queja fue admitida a trámite y a tal fin nos dirigimos al director de la entonces EPSA, de cuyo informe de respuesta merecen ser destacados los siguientes aspectos:

“El 1 de abril de 2012 se recibió en la Gerencia Provincial de EPSA en Sevilla una reclamación presentada por el titular de la vivienda de referencia por problemas de humedades provenientes del piso superior. La queja puso en marcha el protocolo de actuación habitual en estos casos para las viviendas del Parque Público de EPSA, de manera que tras varias actuaciones y en coordinación con el Ayuntamiento de La Puebla del Río, esta empresa pública decidió acometer la reparación necesaria en el cuarto de baño del piso superior, origen de las humedades que provocaron la reclamación.

Tras la ejecución de las obras de reparación integral del cuarto de baño de la vivienda, cuyo mal estado originaba las humedades en la vivienda inferior, el Sr. ... ha solicitado que se le repare su cuarto de baño, a lo que se le ha respondido que dicha estancia no tiene ningún problema una vez realizada la reparación en el piso superior, donde estaba situado el origen del problema que con la actuación realizada ha quedado resuelto”.

Tras analizar la información recibida, y con independencia de que a partir de la realización las obras de reparación en el cuarto de baño del piso superior, pudiera entenderse resuelto el problema que originaba las humedades en la vivienda de la interesada, lo que no podíamos obviar era que dichas humedades habían originado unos desperfectos en su vivienda que debían ser reparados, y que esta Institución entendía que, en modo alguno, debía sufragar el interesado, al no podersele imputar los daños producidos.

En consecuencia en aras a poder adoptar una resolución definitiva en la presente queja con las debidas garantías, nos hemos dirigido a la Agencia de la Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (antigua EPSA) interesando un pronunciamiento expreso sobre las siguientes cuestiones puntuales:

“- Deberá detallarnos esa empresa pública, los daños que el estado de las instalaciones en el cuarto de baño del piso superior, han originado en la vivienda del interesado.

- En este sentido, deberá indicarnos, quien deberá acometer, en estricta aplicación de la normativa vigente, las obras de reparación de los daños ocasionados en la vivienda del interesado.

- En su escrito, el interesado manifiesta a esta Institución que desde esa empresa pública se le ha indicado que las obras de reparación deberán correr de su cuenta o, del seguro de hogar que debió haber contratado.

En este caso, ¿no es mas cierto, que el seguro de hogar responsable de dichas obras, sería el del causante de los desperfectos y no el del afectado por éstos?.

- Finalmente, solicitamos conocer el presupuesto de las obras de reparación que habrán de acometerse en la vivienda del interesado, y cual es la posición que mantiene esa empresa pública al respecto”..

A la fecha de redacción de este informe estamos a la espera de recibir el informe solicitado.

- **Queja 13/5521, queja 13/5522, queja 13/5523, queja 13/5524, queja 13/5525, queja 13/5526, queja 13/5527 y queja 13/5551.** Estas quejas estaban protagonizadas por el colectivo de vecinos de un barrio granadino, cuyas viviendas estaban inmersas en un proyecto de demolición que se encontraba paralizado desde hacía 10 años. Por ello, el mantenimiento de dichas edificaciones, desde que se conoció dicho proyecto de demolición y nueva edificación, había sido mínimo o inexistente.

Pues bien, en esta situación, los vecinos, en su mayoría en situación legal de desempleo o personas mayores vinculadas a una pensión de jubilación mínima, se encontraban con el problema de que desde el Ayuntamiento de Granada se les exigía realizar la Inspección Técnica de Edificios. Lo que les obligaba a hacer frente a los arreglos que pudieran detectarse en la inspección, y que por la antigüedad –50 años- y estado de deterioro de los edificios, eran numerosos, pudiéndose cuantificar éstas en una cantidad aproximada de 7.000 euros. Además de tener que hacer frente a los gastos de elaboración del informe, que rondaba entre 200 y 500 euros por cada bloque.

La problemática descrita fue, con anterioridad, objeto de una actuación de oficio, la **queja 13/1832**, la cual ha sido objeto de mención en el cuerpo de este informe en la dación de cuentas de las quejas de oficio tramitadas.

Pues bien en el trámite de dicha actuación de oficio, la mentada empresa pública justifica su inactividad en el proyecto, en base a la falta de previsión presupuestaria, autonómica y local, para asumir el coste de la ejecución, que tenía un valor aproximado de 40 millones de euros.

De manera que, según nos informaba la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo del Ayuntamiento de Granada (EMUVYSSA), habría de esperarse a la publicación del nuevo plan de vivienda autonómico, que estaba en fase de elaboración, para conocer las aportaciones de cada parte al proyecto referido.

Entre tanto, consideraba que los vecinos debían cumplir con la obligación que les venía impuesta por ley, de contribuir en el mantenimiento de los edificios, para lo que, apuntaba, tenían derecho a acceder a una subvención.

Finalmente, esta Defensoría, a la vista de la información que le había sido facilitada y la normativa vigente en la materia, acordó el archivo de las actuaciones en la queja, al no apreciarse una actuación irregular o contraria a derecho que pudiera ser imputable a ese Ayuntamiento.

Sin embargo, tras recibir las quejas del colectivo afectado, cuyos números de referencia se han dejado señalados, y en las que insistían en la imposibilidad de hacer

frente a los gastos que les reportaba el tener que realizar la ITE, dada la precaria situación económica que afectaba a la mayoría, y pese a que, debemos insistir, esta Institución no apreciaba irregularidad en dicha exigencia municipal, consideramos oportuno profundizar en el asunto planteado, a fin de poder alcanzar o conocer alguna vía que de alguna manera viniese a aportar una solución total o parcial a la desesperante situación en la que se encontraban los afectados. Por consiguiente, acordamos su admisión a trámite, solicitando el preceptivo informe del Ayuntamiento de Granada, incidiendo en las siguientes cuestiones puntuales, que aún están pendientes de respuesta:

“- En cuanto al proyecto de rehabilitación del barrio, si conoce en que plazo de tiempo aproximado podrían dar comienzo las obras de ejecución.

- Si existe la posibilidad de aplazar, posponer o suspender la inspección técnica de los edificios afectados, dado que cualquier obra de reforma, rehabilitación o adecuación, va a ser demolida. A lo que hay que añadir, el desembolso económico, inasumible para los vecinos, que dichas obras implican inexorablemente.

- En todo caso, cual sería la cuantía de la subvención a la que podrían acceder los vecinos para la realización de la ITE.

- En este sentido ¿se ha informado debidamente a los afectados de la existencia de dichas ayudas, de la posibilidad de acogerse a ellas, y de los trámites necesarios para poder solicitarla?”.

- **Queja 13/946.** En esta queja los interesados exponían que eran arrendatarios de una vivienda de promoción pública, ubicada en Sevilla, en el barrio del Polígono Sur, de titularidad de la entonces Empresa Pública del Suelo de Andalucía, (en adelante EPSA) y añadían que desde hacía años venían reclamando de la cita empresa pública, la solución a los problemas de humedad que había en su vivienda y, que les habían acarreado, a su vez, problemas de deterioro en muebles y enseres e incluso problemas de salud en ellos dos y en sus dos hijas menores de edad.

De la documentación que los interesados incorporaron a su queja, parecía deducirse que EPSA había intentado solventar el problema existente, llegando a indemnizarles por los deterioros sufridos en muebles y enseres, pero lo cierto, según nos comentaban los interesados, era que las humedades se mantenían.

Admitida a trámite la queja, y al objeto de conocer el posicionamiento mantenido al respecto por el organismo afectado, solicitamos el preceptivo informe de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía.

De lo informado por EPSA merecen ser destacados los siguientes aspectos:

“Desde 2009, ambos han presentado varias reclamaciones por la aparición de humedades en la pared del dormitorio de matrimonio de su vivienda. Los inquilinos atribuyeron las humedades a las obras de rehabilitación realizadas en el bloque, asegurando que antes de ejecutarse dichas obras nunca tuvieron ese problema.

Tras una nueva comunicación de incidencias trasladada por los inquilinos a la Oficina del Polígono Sur el 16 de agosto de 2011, el gerente de dicha oficina les hizo llegar por escrito, en octubre de 2011, la información que había sido requerida al respecto tanto a la directora de los trabajos como a la empresa constructora. En el escrito se explicaba a los inquilinos la actuación realizada por la constructora para impermeabilizar la zona, se les trasladaban algunas recomendaciones para evitar la aparición de humedades, e incluso se les informaba de la decisión de Cartuja de asumir gastos que según los afectados, se derivaban de dicho problema.

Sin embargo, en abril de 2012 D. ... acudió nuevamente a la Oficina de Polígono Sur manifestando que persistía el mismo problema a pesar de haber seguido los consejos que le fueron indicados en el comunicado sobre ventilación de la vivienda y limpieza de los paramentos con germicida. En esa ocasión, desde la Oficina se le indicó que diera parte a la póliza de seguro de hogar (requisito exigido en el contrato de alquiler) para así poder obtener un diagnóstico pericial externo a la empresa constructora que pudiese esclarecer el origen de las humedades, justificando con ello la tipología del daño y las responsabilidades sobre la reparación del mismo.

Se puede comprobar que, tal como se le indicó en su día al inquilino, éste dio parte de la incidencia a su seguro del hogar, y el resultado del informe de la aseguradora es coincidente con el diagnóstico de la empresa constructora, ya que atribuye la patología de humedades a problemas de condensación.

Visto que aún no se ha solucionado el problema de las humedades, independientemente de las causas que puedan ocasionarlo y ante su ruego de revisar la problemática de esta familia al respecto, reiteramos nuestra disposición a poner a disposición los medios oportunos para revisarla y, en la medida de lo posible, solventar la incidencia”.

Tras conocer los interesados la información que nos había facilitado EPSA, se dirigieron nuevamente a esta Oficina para exponer que la situación de las humedades en su vivienda, permanecía aún sin reparar. Además, insistían en que los problemas respiratorios que estaban afectando a su familia se estaban viendo agravados por este problema.

En consecuencia, en aras a poder adoptar una resolución definitiva en el presente expediente con las debidas garantías, solicitamos de la empresa pública afectada, la emisión de un nuevo informe, en relación con las siguientes cuestiones puntuales:

“- Deberá indicarnos los motivos por los que hasta la fecha no se han reparado las deficiencias que padece la vivienda de la interesada.

- En este sentido, deberá indicarnos en que momento se va a acometer dicha reparación. Debemos llamar la atención de esa entidad respecto del problema de salud que afecta a los miembros de la unidad familiar afectada”.

A la fecha de redacción de estas líneas, aún estamos esperando conocer la información interesada.

2. 6. Otras cuestiones en materia de vivienda.

2. 6. 1. Bajada del precio del alquiler de las viviendas de promoción pública.

Sirva como ejemplo para ilustrar este epígrafe la **queja 13/2963**. En esta queja la interesada exponía que en virtud de comunicación fechada el 1 de marzo de 2013, la Empresa Pública del Suelo de Andalucía la requirió para el pago de la cantidad de 11.555,79 euros, en concepto de rentas de alquiler vencidas y no satisfechas, trasladándole a la interesada la advertencia de que de no atender dicho requerimiento en los términos expresados, se procedería a iniciar las acciones judiciales oportunas.

La interesada manifestaba que, debido a la crisis económica, su marido había perdido su empleo, por lo que los ingresos de que disponía su unidad familiar resultaban absolutamente insuficientes y, en algunos casos inexistentes, para afrontar los gastos que generaba su economía familiar, compuesta por el matrimonio y sus dos hijos de 13 y 4 años.

Ante esta situación, explicaba la interesada que había intentado llegar a un acuerdo de pago con EPSA, si bien el único ofrecimiento que se le proponía, consistía en el pago de la mensualidad corriente y una atrasada, o el pago de la mensualidad corriente y cada tres meses, dos atrasadas.

Decía la interesada, que dicha propuesta le resultaba absolutamente inasumible, ya que si no podía atender un mes de renta, ni que decir tenía la imposibilidad de afrontar dos meses de una vez.

Exponía que le constaba que otros vecinos pagaban una renta de 30 ó 40 euros, y añadía que ella estaría dispuesta a pagar una renta de hasta 100 euros, si bien, haciendo un gran esfuerzo.

Tras solicitar la preceptiva información de EPSA, esta Empresa Pública se pronunció en los siguientes términos:

“El titular de la vivienda dejó de abonar la renta por el arrendamiento de la misma en mayo de 2007, ocho meses después de la firma del contrato, por lo que se le han realizado varios requerimientos de pago que no han sido atendidos.

Esa actitud del arrendatario dio lugar a una demanda civil en cuyo procedimiento se alcanzó un acuerdo mediante transacción judicial, según el cual "con independencia de los recibos correspondientes a los meses de Julio y consecutivos, que serán abonados en su fecha por los inquilinos, la cantidad adeudada por rentas atrasadas será abonada mediante dos ingresos cada año, de 450 euros cada uno, con vencimiento el 30 de diciembre y el 30 de junio hasta estar al corriente de la deuda (...), No obstante lo anterior, los inquilinos podrán realizar pagos intermedios a fin de liquidar en el menor plazo la deuda pendiente".

El acuerdo judicial no se ha cumplido por parte del Sr. ... No obstante, podrá estudiarse la realidad socioeconómica de esta unidad familiar para adecuar la renta provisionalmente a dicha situación, si bien esa adecuación, en su caso, no afectaría a la deuda pendiente”.

A la vista de la información recibida y pudiéndose deducir que el asunto que motivaba la presente queja se encontraba en vías de solución, procedimos a decretar el archivo provisional de las actuaciones.

- **Queja 13/3331.** El interesado en esta queja, en calidad de presidente de una asociación de vecinos de un barrio de Sevilla, en el que existían 31 viviendas en alquiler, de titularidad de EMVISESA, explicaba que Emvisesa, para el cálculo del alquiler de estas viviendas aplicó el porcentaje máximo, lo que dio como resultado un alquiler alto, al que había que sumar el precio de los alquileres de los trasteros y garajes, además del IBI y el seguro multi-riesgo, del que, aclaraba, nadie tenía copia de la póliza.

De forma que, los arrendatarios venían pagando un alquiler de aproximadamente 440€, por casas de apenas 85 m².

Finalizaba su relato el interesado diciendo que habían intentado tratar de buscar una solución con Emvisesa para que no tuviesen que marcharse las familias arraigadas ya en la barriada, al no poder abonar las cuotas del alquiler, si bien, no se había obtenido el éxito esperado.

Tras la admisión a trámite de la presente queja, y tras las actuaciones llevadas a cabo con EMVISESA, la citada empresa municipal se posicionaba en los siguientes términos:

“Respecto a las medidas adoptadas para dar una solución a las familias cuya economía les impide afrontar el pago de la renta, le informamos que la Comisión Ejecutiva de EMVISESA, en su sesión de 3 de octubre de 2013 adoptó, entre otros acuerdos, la aprobación de una “renta social” para los inquilinos de promociones en alquiler y alquiler con opción de compra promovidas por EMVISESA que se encuentren en situación de necesidad social, de carácter temporal, que cumplan ciertos requisitos y acrediten documentalmente dicha situación”.

La medida adoptada por EMVISESA fue acogida con gran satisfacción por esta Defensoría, a la vez que nos permitió dar por finalizadas las actuaciones en la presente queja, así como en otros expedientes de análogas características.

2. 6. 2. Permutas de viviendas protegidas.

Sirvan como ejemplo de la cuestión aquí planteada las siguientes quejas: **queja 13/2476, queja 13/3007, queja 13/3604, queja 13/4373, queja 13/4379 y queja 13/5235.**

De entre las quejas de referencia vamos a comentar aquellas que resumen las distintas situaciones, al amparo de las que se solicita la permuta de vivienda.

- **Queja 13/2476.** En esta queja el interesado exponía que vivía solo, en una vivienda de promoción pública, propiedad de EPSA. Y añadía, que padecía una minusvalía física, psíquica y sensorial valorada con un grado del 55%.

Explicaba el interesado que su discapacidad resultaba incompatible con las características de su vivienda, afectando éstas muy negativamente a sus condiciones de vida, así como al pronóstico y evolución de sus enfermedades.

Concretaba el interesado las deficiencias de la vivienda en las siguientes:

“La habitación habilitada como cocina carece de todo lo necesario para funcionar como cocina: carece de fregadero, hornilla o similar, salida de humos habilitada a tal efecto. Lo que ocasiona que el ocupante no puede cocinar, teniendo que recurrir a alimentos precocinados o enlatados, charcutería o similar que a larga ocasionan una alimentación poco saludable. Además de obligarle a desplazarse semanalmente a bares o similares establecimientos para poder mantener una dieta equilibrada. Lo que le provoca un mayor esfuerzo económico y un coste más elevado que si cocinara en su propia casa.

También carece de un patio y balcón que favorezca el secado de la ropa previamente lavada, lo que le ocasiona más molestias. Además de malos olores, humedades, ...”.

El interesado había solicitado la permuta de su vivienda ante la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Comercio y Turismo, de Jaén, sin que su solicitud hubiese recibido respuesta.

Finalmente, solicitaba que, si no resultaba posible la permuta de su vivienda por una vivienda que reuniese mejores condiciones de habitabilidad que le permitieran llevar una vida más saludable, se acometieran las obras necesarias para adaptar su vivienda a las necesidades que demandaba la discapacidad que padecía.

A la vista de la queja formulada, la Empresa Pública del Suelo de Andalucía, tuvo a bien informar lo siguiente:

“La vivienda objeto de la reclamación se encuentra ubicada en planta baja, no existiendo barreras arquitectónicas que impidan el normal acceso a la misma. Además, cumple con las características técnicas exigidas en el programa de vivienda al amparo del cual fue calificada.

La mencionada vivienda consta de salón, dormitorio, baño, cocina y lavadero. Según argumenta el interesado, la cocina carece de todo lo necesario para funcionar como tal. Sin embargo, según informe del técnico competente del Departamento de Vivienda Protegida en Jaén, la parte de la vivienda destinada a cocina cumple con todas las exigencias según la legislación vigente para la vivienda protegida. Además, todas las viviendas del Parque Público son adjudicadas sin enseres, a excepción de fregadero, pila de lavar y calentador de agua. Son los adjudicatarios de las mismas los encargados de habilitar con mobiliario adecuado la cocina para su normal funcionamiento.

Lo anterior no justifica la necesidad de traslado planteada por el adjudicatario, ya que la vivienda se adecua perfectamente a las necesidades de la unidad familiar residente, tanto en habitabilidad, dimensión y accesibilidad a la misma, y además no existen viviendas vacantes en el municipio al que el interesado pretende trasladarse”.

La información recibida se trasladó al interesado a fin de que nos formulara cuantas alegaciones a su derecho pudieran interesar, si bien el interesado no contestó a dicho requerimiento.

En consecuencia, y dando por válidas las consideraciones vertidas en el informe emitido por la Empresa Pública, a propósito de la cuestión planteada por el interesado, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en la queja, al no apreciarse una actuación contraria a derecho que pudiera ser imputable a EPSA.

- **Queja 13/3007.** En esta queja la interesada exponía que vivía junto con su hijo y su madre en una vivienda de 24,80 m², ubicada en la ciudad de Córdoba.

Contaba que, desde el año 2011, la unidad familiar venía sufriendo el acoso de su vecina, habiéndose visto obligada a formular diversas denuncias policiales y judiciales, quedando acreditadas algunas de dichas agresiones, en virtud de sentencia judicial por la que se condenaba a aquella.

No obstante, continuaba explicando la interesada que la situación de conflicto estaba adquiriendo cada vez una mayor dimensión, hasta el punto de afectar a la salud mental de su hijo.

Por último, manifestaba la compareciente que, en base a estas circunstancias, las cuales pudo acreditar, había solicitado en varias ocasiones una permuta de su vivienda, si bien, su solicitud no había sido atendida.

A la vista de las condiciones de precariedad que nos trasladaba la interesada, y lo que era más importante, el atentado que se pudiera estar produciendo contra la integridad física y psíquica del menor y la lesión de los derechos que como menor le reconocía la legalidad vigente y que podrían estar siendo vulnerados, acordamos la admisión a trámite de la presente queja y en consecuencia, solicitamos informe de la Agencia Pública de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA) que contuviese un pronunciamiento en relación con las siguientes cuestiones puntuales:

“- Si entiende, y le consta a esa Agencia, la necesidad de la interesada de cambiar de domicilio.

- Deberá indicarnos, qué actuaciones se han llevado a cabo a instancias de esa Agencia, en aras a dar una solución al problema que afecta a la interesada y su familia.

- Para el supuesto de que éstas no se hayan producido, deberá justificar esa Agencia su inactividad.

- Por último, interesamos nos comuniquen si hubiera disponible en la actualidad vivienda protegida, que poder ofrecerle a la interesada.

Por otra parte, rogamos nos trasladen cualesquiera otras posibles soluciones que pudieran existir para dar una solución inmediata al problema que afecta a la interesada”.

Paralelamente a la redacción de este informe, se recibió en esta Institución el informe de la Agencia Pública de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, el cual se encuentra en estos momentos pendiente de valoración. Si bien podemos adelantar los aspectos más destacados del mismo:

“Ante todos los requerimientos de la Sra. ... a AVRA, ha sido atendida de manera coordinada con los Servicios Sociales Comunitarios y en todos los casos se le ha informado que la única posibilidad de cambio de vivienda prevista por la normativa del Parque Público de Vivienda de la agencia es la de permuta. Atendidas las circunstancias del caso, se trató de canalizar la solicitud de la interesada mediante la fórmula de permuta con otra unidad familiar.

Para ello, se efectuaron gestiones con la adjudicataria de una vivienda de dos dormitorios situada en la zona del casco histórico que, aun cuando no había solicitado cambio, podría haber estado interesada, ya que por su avanzada edad podría tener problemas de accesibilidad, pero esta persona rechazó la propuesta de permutar con la vivienda de la interesada.

En los últimos años, la situación de crisis económica ha agravado considerablemente el problema de la vivienda en las capas más desprotegidas de la sociedad, constatándose una gran cantidad de casos de exclusión social que generan una importante demanda de vivienda protegida de protección pública, que difícilmente puede ser atendida ya que el número de viviendas disponibles del Parque Público de AVRA es muy limitado.

Por ultimo, destacar que la promoción en la que reside la interesada, conformada por siete viviendas similares, plantea frecuentes conflictos de convivencia entre los residentes por amenazas e insultos entre vecinos que a veces alcanzan incluso a los menores. La trabajadora social de AVRA ha colaborado con la comunidad de vecinos para tratar de mediar en esos conflictos vecinales. En este sentido, indicar que en la Gerencia Provincial de AVRA constan escritos de otros vecinos de la promoción que denuncian problemas de convivencia con la interesada”.

- **Queja 13/4373.** El interesado en esta queja, afectado por una discapacidad valorada en un grado del 65%, solicitaba del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera, la permuta de su vivienda por otra adaptada a sus necesidades.

La recepción del informe solicitado del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera ha coincidido, con la redacción de este Informe, por lo que aún estamos pendientes de adoptar una resolución al respecto.

No obstante, como venimos haciendo en estos casos, vamos a extraer los aspectos más destacados de la información recibida:

“En la actualidad no hay bienes inmuebles de propiedad municipal que se ajuste a sus necesidades. Este Ayuntamiento consciente que D. ... tiene una enfermedad degenerativa, y dado que esta Corporación no dispone de medios para solucionar su problema, se le redacta al interesado una petición dirigida a la Empresa Pública del Suelo (EPSA) el 16 de mayo de 2013, solicitándole igualmente la permuta de su piso por otro de propiedad de la empresa pública”.

Asimismo, merecen ser destacados los siguientes aspectos del informe emitido por la Empresa Pública del Suelo:

“Se ha remitido escrito al interesado informándole que no es posible la permuta solicitada de una vivienda libre por una vivienda de promoción pública, e instándole para que se inscriba en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de esa localidad para una posible adjudicación de una vivienda de promoción pública en alquiler al amparo de los supuestos previstos en el artículo 5.3 e) del Decreto 1/2012 de 10 de enero, cuando quede una vivienda vacante de las características solicitadas”.

2. 6. 3. Impago de las rentas de alquiler por parte de los arrendatarios de viviendas de promoción pública.

Para ilustrar esta problemática, procede traer a colación, por ser representativa, la **queja 12/4338**. En esta queja la compareciente exponía que desde 1999 era adjudicataria de una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler, ubicada en la localidad de Sevilla, de titularidad de la, hoy, Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía.

Manifestaba la interesada que la titularidad del inmueble le venía reclamando el pago de algunas rentas ya vencidas, así como el abono del Impuesto de Bienes Inmuebles correspondiente al año 2010.

En relación con las cuotas pendientes, nos decía que se trataba de los dos primeros años de alquiler, respecto de los cuales aseguraba, que dichos recibos nunca fueron pasados al cobro. Además, se preguntaba la interesada si dicha deuda, debido a su antigüedad, podría haber prescrito.

Por último, contaba la afectada que representantes de la antigua EPSA se personaron en su domicilio, y le hicieron firmar algunos documentos de los cuales no le facilitaron copia, por lo que no sabía realmente qué firmó. Asimismo, constaba a esta Defensoría que la interesada había solicitado formalmente de EPSA, copia de su contrato de alquiler, así como del documento que firmó, por el cual, al parecer, se comprometía a abonar el doble del alquiler mensual desde el año 2011.

Aunque, a la vista de los hechos expuestos por la promotora de la queja, no apreciábamos, en principio, irregularidad alguna en la actuación de EPSA, consideramos conveniente admitir a trámite la queja, a los únicos efectos de aclarar en qué situación se encontraba el alquiler de la vivienda en cuestión, a cuánto ascendían las rentas pendientes impagadas, si podrían haber prescrito algunas de ellas por su antigüedad y, finalmente, qué documentos eran los que decía haber firmado la interesada con EPSA y de los que aseguraba no guardar copia por no habersele facilitado.

De la información que nos fue remitida por EPSA, merecen ser destacados los siguientes aspectos:

“En relación a las cuotas pendientes de pago, se ha comprobado que existe una deuda histórica que asciende a 2.028,76 euros, cuya posible prescripción está estudiando esta empresa pública. Una vez sea adoptada decisión en tal sentido, le será trasladada la información, de forma expresa, a la propia interesada.

No obstante, hay que señalar que la Sra. ... mantiene actualmente otra deuda con EPSA por importe de 728,15 euros, por 12 recibos de alquiler que no han sido abonados por la adjudicataria, los cuales se corresponden con los meses de septiembre y octubre de 2007, junio de 2011, y los meses que van de agosto de 2011 a marzo de 2012, así como la mensualidad de Agosto del presente año”.

De dicho informe se desprendía que, efectivamente, la interesada mantenía una enorme deuda con esa entidad, en proporción a la cuantía del pago mensual del alquiler y su repercusión del IBI.

En este sentido, y respecto de estas situaciones, consideraba esta Institución que las personas adjudicatarias de viviendas de promoción pública que, en su día, resultaron beneficiarias frente a otras que por distintos motivos no pudieron acceder al disfrute de este derecho constitucional, al mismo tiempo que disfrutaban de ese derecho, debían asumir las obligaciones que se derivaban de la situación de arrendatario, tanto en lo que afectaba al abono de las cuotas del alquiler como, en su caso, al sostenimiento de los gastos comunes, al cuidado y mantenimiento del inmueble, etc. Todo ello, desde el convencimiento de que el status de ciudadanía conllevaba el disfrute de derechos pero también el cumplimiento de obligaciones.

Cuestión distinta era, que en un momento temporal, o en circunstancias excepcionales, se pudiera disminuir motivadamente la cuantía de los gastos que tuviesen que asumir los arrendatarios, o llegado el caso se regularizase mediante un acuerdo de flexibilización el pago de la deuda e incluso, eventualmente, la persona obligada a estos pagos intentase acceder a algunas de las ayudas que para supuesto de extrema precariedad ofrecían, si bien es cierto que cada vez en menor cuantía, las Administraciones públicas.

Al mismo tiempo, también hemos manifestado en distintas ocasiones, que las Administraciones titulares de los inmuebles debían gestionar estos de manera eficiente, evitando retrasos en sus cobros como los que señalaba la interesada, pues es comprensible que en una situación de extrema precariedad, las personas arrendatarias encuentren una gran dificultad para ahorrar el suficiente dinero para hacer frente a la cuantía de los alquileres atrasados que les ponga al cobro la administración.

En fin, todo ello exigía un esfuerzo de gestión y, en muchos supuestos, la puesta en marcha de un programa de tutela social que hiciese posible la normalización del cumplimiento de los contratos y, en todo caso, evitase la situación en la que se encontraban demasiados inmuebles residenciales de nuestra comunidad, donde el impago reiterado de los gastos comunes y del alquiler de algunas o muchas personas arrendatarias podía motivar el que otras que sí afrontaban su pago se sintiesen desmotivadas para continuar

asumiendo sus obligaciones dado el esfuerzo que ello suponía. Una situación de impago generalizado, ya conocemos por experiencia propia las consecuencias nefastas que tienen para todas las personas residentes en estos inmuebles, por lo que se trataba de una situación que era preciso evitar a toda costa.

De acuerdo con todo ello, y aunque en lo que concierne al fondo del asunto no observábamos actuación irregular en relación con la actuación seguida por EPSA, al amparo del artículo 29 apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos a la mentada Entidad la siguiente Resolución:

“Sugerencia:

1. Se impulse una gestión eficaz del patrimonio público de vivienda asumiendo tanto la Administración titular del inmuebles como los arrendatarios las obligaciones derivados de los contratos.

2. Sin perjuicio de que no es improbable que parte de la obligación de pago de las cuotas haya prescrito por el tiempo transcurrido, se estudie la posibilidad de regularizar su situación, flexibilizando el pago de la deuda que pueda quedar pendiente de manera que las cuotas puedan ser afrontada por la interesada.

3. Se oriente a la interesada sobre las posibilidades que existen de hacer más llevadera el pago de las mencionadas cuotas de alquiler, acogiéndose a una posible reducción del mismo si ello fuera viable o bien sobre la posibilidad de solicitar ayudas para el pago del alquiler que con carácter temporal puedan facilitarle otros organismos públicos”.

Dando respuesta a nuestra Sugerencia, EPSA, se pronunciaba en los siguientes términos:

“Le informo que recientemente la interesada ha mantenido una entrevista con una trabajadora social y una abogada de esta empresa, y se han analizado sus circunstancias socioeconómicas actuales, para adecuar su compromiso de pago de las deudas pendientes en concepto de renta a dichas circunstancias. En este sentido, la Sra. ... se ha comprometido a seguir abonando el recibo corriente mensual, ya que en estos momentos su situación no le permite saldar la deuda reciente que tiene pendiente.

Quiere esto decir que EPSA asume las sugerencias trasladadas por esa Defensoría, ya que las mismas coinciden con el modo de proceder de esta empresa pública, que comparte con esa Institución la necesidad de evitar situaciones de impago de rentas en las viviendas sociales, si bien analizando y teniendo en cuenta las circunstancias socioeconómicas individuales que hubiera que considerar excepcionales por la actual coyuntura económica. En el caso de D^a. ... se están realizando las gestiones necesarias para la prescripción de las deudas desde el momento en que han sido aducidas.

Esta empresa pública reitera la coincidencia en los planteamientos que manifiesta en relación a los derechos y obligaciones de los ciudadanos y en cuanto a la eficiencia en la gestión por parte de las administraciones públicas,

En este sentido, le comunico que la nueva Dirección de esta empresa, en consonancia con la Consejería de Fomento y Vivienda, trabaja de forma preferente y prioritaria en este sentido, dando al Parque Público de Vivienda un valor central y una posición preferente en la actividad de EPSA”.

A la vista de la información recibida, y considerando que por parte de esa entidad se había aceptado la Sugerencia que le había sido formulada, acordamos decretar el archivo de las actuaciones en la queja.

2. 6. 4. Descalificación de viviendas protegidas: exigencia devolución ayudas no recibidas.

En la **queja 12/5168**, la compareciente exponía, entre otras cuestiones, que en el año 1997 resultó adjudicataria, en subasta judicial, de una vivienda de protección oficial, en la localidad de Rota. En relación con esta vivienda, solicitó en el año 2007, en la entonces Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, solicitud de descalificación, quedando condicionada a la devolución de determinadas ayudas. Atendiendo a lo que se le exigía por la Delegación Provincial, y pese a que ella no había sido beneficiaria de ninguna ayuda (pues, recordemos, fue segunda adquirente, mediante subasta judicial) procedió a ingresar a favor de la Consejería la cantidad de 5.761,59 euros, montante total al que ascendían las ayudas recibidas por la primera adjudicataria de la vivienda, más los intereses legales.

Sin embargo, con posterioridad tuvo conocimiento, que al ser segunda adquirente de vivienda de protección oficial y que, por tanto, no se había beneficiado de ninguna ayuda, no debería haber ingresado cantidad alguna en concepto de devolución de tales ayudas. Y, en tal sentido, presentó escritos de reclamación, en fechas de 14 de septiembre y 2 de octubre de 2011. Ninguno de estos escritos fue respondido por la citada Delegación.

Ante tales antecedentes, admitimos a trámite la queja expuesta y solicitamos el preceptivo informe a la actual Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio de Cádiz, que nos respondió en los términos que a continuación se transcriben:

“Las descalificaciones de viviendas de protección oficial están reguladas en el Reglamento de Viviendas Protegidas de Andalucía, Decreto 149/2006, de 25 de julio, en su Disposición transitoria segunda, en cuyo apartado tercero dice:

«Si procede la descalificación se comunicará al interesado el importe global de las cantidades a reintegrar por la totalidad de los anticipos, préstamos, subvenciones y otras ayudas recibidas de la Administración General del Estado, de la Administración de la Junta de Andalucía o de la Administración Local, incrementado con los intereses legales devengados desde la percepción de la correspondiente ayuda. La descalificación quedará condicionada a que se acredite el cumplimiento del citado reintegro”.

De la lectura de dicho artículo no se desprende que se diferencia a interesados que hayan sido primeros adquirentes de la vivienda de aquellos que sean segundas o posteriores adquisiciones, es por ello que en el año 2007 se hizo necesaria una instrucción de los Servicios Centrales de la Consejería por la que se aclaraba que las personas que no hubiesen sido beneficiarias de la

subvención no tendrían que devolverla como hasta esa fecha se estaba requiriendo.

El período de adaptación a la misma pudo implicar que expedientes solicitados con posterioridad a la fecha de la instrucción se resolvieran tal y como se venían tramitando con anterioridad, es decir, pidiendo la devolución de las ayudas sin distinguir en si fue el beneficiario de las mismas, pero tras ese periodo de adaptación se ha estado aplicando la instrucción por lo que la persona que no ha sido beneficiaria de las ayudas no tiene que devolverlas para descalificar una Vivienda de Protección Oficial.

No obstante, con independencia de lo anterior y de conformidad con el artículo 30 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, modificado por la Ley 6/2011, de 2 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, el derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda de la Junta de Andalucía que no se hubiere solicitado con la presentación de los documentos justificativos, prescribirá a los 4 años, y siendo el escrito de reclamación de fecha 18 de septiembre de 2012, se ha superado dicho plazo para su reintegro”.

En vista de la información que nos trasladaba la Delegación Territorial (especialmente en lo que afectaba a la existencia de una instrucción sobre este asunto) y de las razones que esgrimía para justificar que se hubiera solicitado a la interesada el ingreso previo de unas ayudas que no había percibido, esta Institución decidió solicitar un informe a la Dirección General de Vivienda con objeto, sobre todo, de conocer el contenido de la instrucción dictada por los Servicios Centrales de la Consejería para aclarar el procedimiento de descalificación de viviendas protegidas, así como la fecha en la que fue dictada y la de su entrada en vigor.

En respuesta a nuestra petición, la Dirección General de Vivienda de la Consejería de Fomento y Vivienda nos informaba de lo siguiente:

“(…) le informamos que no se trata de una instrucción, sino de unas aclaraciones sobre algunos aspectos regulados por el Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se desarrollan determinadas disposiciones de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, que fueron remitidas a todas las Delegaciones Provinciales con fecha 14 de marzo de 2007”.

Repárese, por su importancia, en el hecho de que estas aclaraciones, junto al informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería sobre la devolución de ayudas, fueron remitidos a las Delegaciones Provinciales con fecha de 14 de marzo de 2007, es decir, 3 meses y 17 días antes del 1 de julio de 2007, fecha en la que la interesada en esta queja presentó su solicitud de descalificación. Dicho de otro modo, que ya estas aclaraciones habían sido comunicadas para su efectiva implantación.

En cuanto al contenido de las reiteradas aclaraciones merece interés transcribir lo que decían respecto de las descalificaciones acogidas a la Disposición Transitoria del Decreto 149/2006 (aplicable al presente caso):

«2.- Ayudas objeto de reintegro: Se acompaña informe del Letrado Jefe de Asuntos Jurídicos, en el sentido de que sólo procede la devolución de las ayudas directas o indirectas de las que se hubiera beneficiado el actual propietario de la vivienda, solicitante de la descalificación, por tratarse de una vivienda protegida».

El informe del Letrado Jefe es, quizás, más contundente, pues, previos los argumentos jurídicos que en el mismo constaban, se llegaba a la siguiente conclusión:

“Concretamente, la cuestión sería qué sucede en los casos en que la descalificación se solicita por una persona que al haberla adquirido en segunda o posterior transmisión no puede beneficiarse directamente de ninguna ayuda en la medida en que, como dice la consulta, todas las previstas, tanto fiscales como personales, exigen como requisito que se trate de la primera transmisión de la vivienda.

(...)

Como conclusión, entendemos que no resulta de aplicación a los segundos y posteriores adquirentes de vivienda protegida lo previsto en el apartado 3 de la Disposición Transitoria segunda del Decreto 149/06 de 25 de julio”.

De acuerdo con todo lo expuesto hasta el momento, y a modo de resumen, podíamos concluir:

Primero.- La Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Obras Públicas y Transportes remitió en el mes de marzo de 2007, a las Delegaciones Provinciales, unas consideraciones en las que aclaraba los términos de aplicación de la disposición transitoria segunda del Reglamento de Viviendas protegidas en lo que afectaba al reintegro de ayudas públicas con ocasión de la descalificación de viviendas protegidas.

Segundo.- Según estas consideraciones, con base en un informe del Letrado Jefe de Asuntos Jurídicos de la Consejería, sólo procede la devolución de las ayudas directas o indirectas de las que se hubiera beneficiado el actual propietario de la vivienda, solicitante de la descalificación, por tratarse de una vivienda protegida. Es decir, no cabe solicitar reintegro o devolución si el actual propietario de la vivienda protegida no se ha beneficiado de ayudas por su adquisición.

Tercero.- En la fecha en la que la promotora de esta queja, solicita la descalificación de su vivienda (el 1 de julio de 2007), la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Cádiz ya conocía cuáles eran las directrices de aplicación en este asunto. Es más, queda constatado por la documentación obrante en este expediente que la Resolución por la que se resuelve la descalificación de la vivienda, condicionada a la previa devolución de las ayudas, es de 29 de agosto de 2007, esto es, casi dos meses después de la solicitud, tiempo más que suficiente para haber asimilado las aclaraciones de los Servicios Centrales. Por tanto, en tanto que era segunda adquirente que no se había beneficiado de ayudas públicas, no procedía haberle exigido el reintegro de ayudas por valor de 5.761,59 euros para concederle la descalificación de su vivienda de protección oficial.

Cuarto.- Entendemos, en contra de lo esgrimido por la Delegación Territorial en su informe, que no hubo tal período de adaptación en la aplicación de estas aclaraciones, pues su literalidad es clara y no induce a equívocos, en el sentido de que, en el caso que nos ocupa, sólo debía reintegrar ayudas quien se había beneficiado de ellas, pero no segundos o ulteriores adquirentes de viviendas protegidas.

En efecto, tras un estudio detenido de la información obrante en el expediente, y examinada la normativa que resultaba de aplicación al caso controvertido, esta Institución pudo entender que la exigencia de la Delegación Provincial de Cádiz no fue ajustada a la normativa, sin que resultasen aceptables desde un punto de vista legal, los argumentos que esgrimía la Administración en su descargo *“El período de adaptación a la misma pudo implicar que expedientes solicitados con posterioridad a la fecha de la instrucción se resolvieran tal y como se venían tramitando con anterioridad, es decir, pidiendo la devolución de las ayudas sin distinguir en si fue el beneficiario de las mismas”*.

De manera que, no podía ser otra la conclusión, en primer lugar, porque las aclaraciones de los Servicios Centrales de la Consejería (cuya copia obra en el expediente) no admitían un período de adaptación, simplemente porque unas directrices se aplican o no se aplican, sin que quepan situaciones intermedias o claroscuros. Es decir, desde que se emiten y llegan a cada una de las Delegaciones Provinciales, contenían las directrices en la interpretación de las normas aplicables.

En segundo lugar, porque estas aclaraciones de los Servicios Centrales se dictaron y enviaron (marzo de 2007) a las Delegaciones Provinciales con más de 3 meses de antelación a la fecha en la que la promotora de esta queja solicitó la descalificación de su vivienda (el 1 de julio de 2007).

Y, en tercer lugar, porque la Resolución de la Delegación Provincial en cuya virtud se descalificaba la vivienda en cuestión, y se solicitaba a la interesada el reintegro de ayudas, era casi 2 meses posterior a su solicitud, es decir, se dictó el 29 de agosto de 2007, más de 5 meses después de que fueran remitidas las aclaraciones de los Servicios Centrales de la Consejería.

Admitir la existencia de este pretendido período de adaptación supondría, pues, tanto como admitir la inaplicación de las normas en el sentido debido, pues se estaría legitimando una interpretación y aplicación normativa en contra no sólo de su literalidad, sino también en contra de lo dictaminado por instancias que gozan, precisamente, de la potestad interpretativa y unificadora de los preceptos.

Por tanto, en atención a lo expuesto, cabía concluir que no resultó ajustado a derecho el reintegro de ayudas que la Delegación Provincial de Cádiz exigió a la promotora de la queja, para descalificar su vivienda.

Por otra parte, en cuanto a si resultaba ajustado a derecho que se le denegase a la interesada la devolución de lo ingresado indebidamente, con base en el transcurso del plazo de 4 años previsto en el artículo 30 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, hubimos de entender que una vez constatado el transcurso del plazo previsto, ciertamente, no cabía la devolución pretendida por la interesada. Ello no obstante, resultaba indudable que se había producido un enriquecimiento injusto de la Administración a costa de esta ciudadana, que había confiado en que lo que se le exigía estaba, entonces, ajustado a Derecho. Es decir, que se había

producido una quiebra del principio de confianza legítima que debía presidir la relación entre la Administración Pública y los administrados.

A la vista de lo expuesto, y de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley reguladora de esta Institución, formulamos a la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Comercio y Turismo, la siguiente Resolución:

*“**Recordatorio** del deber legal de respetar el principio de confianza legítima que debe presidir en la relación entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos, previsto en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.*

***Recomendación** para que se adopten cuantas medidas sean necesarias para evitar que situaciones como éstas, que merman la confianza de la ciudadanía en el funcionamiento de la Administración, vuelvan a darse en el futuro”.*

En respuesta a nuestra Resolución, la Delegación Territorial se pronunció en los siguientes términos:

“Le traslado que esta Delegación Territorial viene actuando de manera que sucesivos cambios en normativa sean aplicados sin que se produzca una quiebra del principio de seguridad jurídica en los diferentes procedimientos a tramitar.

Con independencia de lo anterior se han adoptado las medidas para mejorar la incorporación e interpretación de los cambios normativos, sirviendo de referencia el procedimiento de descalificación sobre el cual se han revisado la totalidad de expedientes que se encontraban en la misma circunstancia que la del objeto de la queja, sin que se haya detectado ninguna irregularidad en su resolución”.

A la vista de lo informado por la Administración Autonómica, hubimos de concluir que el contenido de las Resoluciones que le fueron formuladas, había sido asumido favorablemente, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, procediendo al archivo del presente expediente de queja.

VIII. CONSUMO

2. 6. 5. Suministro domiciliario de agua.

Al igual que para el suministro de luz, muchas de las quejas relacionadas con el suministro domiciliario de agua se refieren a disconformidades con tarifas, cobros abusivos, cortes de suministro, impagos, etc. (**queja 12/5882, queja 13/1954, queja 13/2045, queja 13/2252, queja 13/3249, queja 13/3481 y queja 13/5278**). En algunas de ellas la situación es reflejo de una situación de dificultad económica para atender el pago de los recibos por suministro de agua.

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

En esta queja se aprecia que nos encontramos ante un problema estructural, ya que, con anterioridad, las familias habrían sufrido otros cortes de agua por el mismo motivo, incluso por una duración de un mes. Se añadía la circunstancia de que algunos vecinos del bloque –no sabemos si por desidia o por falta de recursos- se encontraban en situación morosa con la cuota de comunidad, lo que estaba generando una importante crispación en el resto de propietarios al tener que asumir el gasto de su consumo de agua. El administrador de la Comunidad ya habría instado el oportuno proceso judicial contra los morosos pero, entre tanto se resolvía el proceso civil, los escasos recursos económicos de la Comunidad no podían hacer frente a las facturaciones de agua recibidas y las familias no podían realizar un nuevo esfuerzo de aportación dineraria pues sus recursos no eran precisamente boyantes.

Desde esta Institución se realizaron gestiones telefónicas con el responsable del Servicio de Atención al Cliente de Emasesa, que amablemente atendió nuestras peticiones y facilitó las condiciones de pago de la deuda pendiente con el fin de evitar el corte de agua.

No obstante, en el mes de noviembre el presidente de la Comunidad nos trasladaba que de nuevo se encontraban ante la misma situación de aviso de corte de suministro por impago. En esta ocasión, las gestiones se centraron en facilitar alguna solución definitiva al problema. Así nos informaba Emasesa acerca de la posibilidad de que las familias en situación de precariedad económica (acreditada con informe de los Servicios Sociales) pudieran beneficiarse de un préstamo social para financiar las obras de individualización de los contadores de agua. Asimismo se ofrecía nuevamente la posibilidad de suscribir un nuevo plan de pagos, paralizándose mientras tanto la suspensión del suministro.

En relación con el precio del agua desde esta Institución se vienen apoyando e impulsando la aprobación de medidas de incentivo por ahorro y de fomento de la eficiencia en el consumo a cargo de los municipios andaluces, proponiendo en tal sentido que se tome en consideración el número de personas que residen en una vivienda al hacer la facturación, de tal forma que la aplicación de los recargos o bonificaciones por tramos de

consumo –paga mas quien mas consume- se adecue al número real de personas que realizan tal consumo.

Coincidiendo con la elaboración del presente Informe Anual hemos tenido ocasión de remitir una Sugerencia al Ayuntamiento de San Fernando en la misma línea, a raíz de la presentación de una queja ciudadana por el hecho de que en su municipio no se tuviese en cuenta el número de personas que habitan en la vivienda para facturar el consumo de agua (**queja 13/2461**).

Las incidencias puntuales en la ejecución de estas medidas, que hemos conocido han podido afectar a determinados municipios tras la aceptación de nuestras Sugerencias y su ejecución, como es el caso de Málaga (en la tramitación de la **queja 12/1013**) y que ha motivado la recepción de diversas quejas.

Desde esta Institución queremos dejar claro que consideramos acertada y oportuna la decisión del Ayuntamiento de Málaga de cambiar su régimen tarifario para contemplar el consumo per capita, teniendo en cuenta el número de personas que residen en cada vivienda.

Respecto de las incidencias puntuales que este nuevo régimen puede producir en determinados casos, debemos decir que es normal que surjan dudas, se planteen situaciones injustas o aparezcan casuísticas no contempladas en la norma general. Así ha ocurrido en otras localidades cuando se ha efectuado un cambio de régimen tarifario de esta trascendencia. No obstante, estas incidencias han sido solucionadas por los Ayuntamientos cuando han sido planteadas por los ciudadanos mediante la introducción de las necesarias correcciones o puntualizaciones en la norma general. En el caso de Málaga estamos convencido de que las incidencias y dudas provocadas por el nuevo sistema de tarificación serán solventadas por el Ayuntamiento a través de las oficinas puestas en marcha con tal motivo.

Por otra parte, como ya indicábamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2012, no podemos olvidar las dificultades que muchas familias tienen para hacer frente al pago del suministro de agua, tanto por los incrementos habidos en las tarifas del agua, como por los decrementos en los ingresos de la mayor parte de las familias provocados por la crisis económica.

Consideramos necesario y urgente, como ya dijimos en relación al suministro eléctrico, que se adopten medidas para solucionar determinadas situaciones familiares, en las que los ingresos ni siquiera resultan suficientes para atender el pago de un servicio esencial como el agua. Una solución que no puede quedar únicamente a expensas de las ayudas que puedan ofrecer los servicios sociales comunitarios ante lo limitado de sus recursos.

X. DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

2. 1. Dependencia.

2. 1. 1. Servicio de ayuda a domicilio.

Puesto que uno de los objetivos que declara la Ley 39/2006 en su artículo 13, es el de facilitar a las personas en situación de dependencia una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que el afectado desee y sea posible, el servicio de ayuda a domicilio (complementado con el de teleasistencia) constituye un instrumento idóneo para la consecución del objetivo legal.

Conforma el servicio de ayuda a domicilio el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, prestadas por entidades o empresas acreditadas para esta función, comprendiendo tanto servicios relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria, como, en su caso, prestados conjuntamente con éstos (salvo excepciones), servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar (artículo 23).

a. Usuarios.

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

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

Podemos citar a título ilustrativo, la **queja 13/2691**, en la que el hijo del afectado nos explicó que, si bien su madre tenía reconocida la dependencia por resolución del año 2011, se encontraba pendiente la aprobación de su programa individual de atención, consistente en servicio de ayuda a domicilio, cuya propuesta ya obraba además en poder de la Delegación Territorial correspondiente desde julio del año 2012.

Admitida a trámite esta queja, así como otras muchas de fondo análogo (**queja 12/3884**), fuimos solicitando informe a la Delegación Territorial correspondiente de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, que, en todos los casos, respondió reconociendo el retraso en la aprobación del plan individual de atención de la persona dependiente, que, en muchas ocasiones, acumulaba una demora superior a dos años, incluso en casos que afectaban a usuarios valorados como Gran Dependiente. Los informes tampoco ocultaron que la propuesta de PIA, por lo general, ya había tenido entrada hacia mucho tiempo en la respectiva Delegación Territorial, encontrándose la validación del

expediente pendiente por causas diversas (acumulación de asuntos, falta de disponibilidad presupuestaria, emisión por el Ayuntamiento correspondiente del informe en el que conste la posibilidad de prestación del referido Servicio).

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, se han formulado Resoluciones en cada caso individual, como ya indicamos, comprensivas respectivamente de **Recordatorio** de los deberes legales anteriormente expuestos, así como de **Recomendación** del siguiente tenor literal:

“Que sin más dilación que la estrictamente necesaria para la comprobación de que se mantienen las circunstancias que determinaron la propuesta de recurso formulada por los Servicios Sociales, se dicte resolución que ponga término al procedimiento de dependencia del afectado, aprobando definitivamente su programa individual de atención y dando plena efectividad al recurso correspondiente”.

A la fecha de elaboración del presente informe, dicha Recomendación no ha obtenido respuesta de la Administración.

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

Ejemplo paradigmático se nos trasladó en la **queja 13/207** por el hijo de un matrimonio dependiente, que teniendo reconocido el servicio de ayuda a domicilio se vio en la necesidad de trasladarse a la casa de dicho hijo, por problemas de salud, situada en otra localidad a tan solo quince kilómetros de distancia.

El informe evacuado por la Delegación Territorial de la provincia de Jaén reconoce que el traslado de domicilio de los afectados, respectivamente, Gran Dependiente y Dependiente Severa, obliga a realizar la revisión del PIA, -aunque este se produzca entre localidades tan cercanas y constituya una variación tan leve de la situación de los interesados-, así como concluye lo siguiente:

“En estos momentos, cierto es que esta revisión se encuentra paralizada temporalmente al igual que otros procedimientos relacionados con la dependencia en tanto en cuanto, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que se encuentra en la actualidad claramente afectado por la coyuntura de la crisis económica general que atravesamos con una importantísima disminución presupuestaria, pueda recuperarse, y mientras esto sucede seguiremos manifestando que desde la Junta de Andalucía se está tratando de salvar los obstáculos que producen los ajustes presupuestarios y continuar en la línea de garantizar en general los derechos de las personas en situación de dependencia”.

La revisión de los afectados no ha tenido lugar en todo el año 2013, pendiendo desde octubre de 2012, sin que encontremos una causa que lo impida, ni la complejidad procedimental en un supuesto tan sencillo.

Idéntico problema de fondo se planteó en otras quejas como la **queja 13/5659**.

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

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

Así lo exponía el compareciente en la **queja 13/5886**, relatando la difícil situación en que se encuentran sus padres, que residen solos en su domicilio, a causa de la imposibilidad física que aqueja a su padre (en silla de ruedas) y la dedicación absoluta que ha de dispensarle su madre, a pesar de que ésta padece del corazón y ha sufrido varios derrames cerebrales.

El interesado destacaba que aunque se había promovido el reconocimiento de la dependencia de su padre, éste no se había producido y que aunque desde el verano de 2013 acudía una auxiliar a su domicilio una hora al día, para ayudar a su madre en las tareas que precisa levantar de la cama al dependiente, este servicio, prestado por la vía del Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, tiene carácter transitorio y concluiría el próximo 31 de diciembre, por lo que reclamaba que se agilizará el procedimiento de su padre y se le reconociera e hiciera efectivo el derecho que legalmente le corresponde, en vez de proporcionarle un servicio de ayuda a domicilio en precario.

b. Entidades prestadoras del servicio.

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

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

Esta Defensoría ha defendido en la **queja 13/2501** las bondades de los servicios de proximidad (servicio de ayuda a domicilio y centros de día, complementados con el de teleasistencia), que amén de estar en consonancia con el nuevo modelo familiar, son una fuente de creación de empleo que, a su vez, genera retornos económicos en el sistema capaces de contribuir de forma significativa a su financiación y sostenibilidad.

Consideramos que, específicamente, el SAD (servicio de ayuda a domicilio), presenta la virtualidad de haberse consolidado como el recurso por excelencia de la dependencia, ya que favorece uno de los principios inspiradores de la Ley (artículo 3.i), cual es el de la permanencia de la persona beneficiaria, siempre que sea posible, en su domicilio

y en el entorno en el que desarrolla su vida, además de otros beneficios (flexibilidad en su contenido e intensidad, gestión cercana al ciudadano y promoción del empleo).

Por ello, quienes gestionan profesionalmente estos servicios expresan en las quejas que nos trasladan, de una forma nítida, la problemática que afecta a todas las empresas dedicadas a la prestación del SAD. Esta situación fue expuesta en toda su crudeza por la promotora de la **queja 13/1472**, que decía lo siguiente:

“Nuestra empresa nació de la vocación de atender al dependiente en su domicilio y en su entorno familiar y social.

Desde el principio, nuestra filosofía fue la de crear empleo estable para las mujeres de nuestro entorno rural y ofrecer un servicio personalizado y de calidad.

Podemos decir con orgullo, que contamos con una plantilla con grandes valores humanos.

En 2011, la Ministra de Agricultura y Medio Rural nos entregó el “Premio a la Excelencia y a la Innovación para mujeres rurales”. Fue un gran reconocimiento de nuestra labor y del trabajo bien hecho.

En estos momentos estamos pasando una situación desesperada. A pesar de realizar y gestionar bien este servicio y de cumplir con todas las exigencias de la Ley, desde primavera de 2012 sufrimos un atraso en el pago por parte de todas las administraciones.

Ya no podemos hacer frente ni a las obligaciones con la Agencia Tributaria, ni con la Seguridad Social, ni siquiera a las nóminas de las trabajadoras...

Somos una empresa perfectamente viable, con pocos beneficios que siempre reinvertimos en formación y para mejorar la calidad del servicio...

No vamos a poder subsistir mucho tiempo más y ya no sabemos a dónde acudir porque las Administraciones no nos dan ninguna respuesta y culpabilizan siempre a la Administración del partido contrario.

Queremos luchar porque detrás de este nombre..., hay personas que necesitan este puesto de trabajo para seguir viviendo y para atender a sus familias.

En el medio rural, el empleo femenino siempre ha sido muy limitado, gracias a la Ley de Dependencia se han creado muchos puestos de trabajo como auxiliares de ayuda a domicilio, que han dado salida a muchísimas mujeres en sus municipios. Y por ende, ahora el sueldo de estas mujeres se ha convertido en el único ingreso familiar”.

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

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

En la **queja 13/3525**, las auxiliares del servicio de ayuda a domicilio nos dieron traslado del problema que tratamos. El informe emitido sobre el mismo por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en julio de 2013, da una idea de la estructura y compleja organización del servicio. Dijo dicho informe lo siguiente:

“Siendo el servicio de ayuda a domicilio de titularidad pública, su organización es competencia de las Corporaciones Locales de Andalucía, de conformidad con el artículo 15 de la orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Es por ello que la Corporación Local asume la prestación de dicho servicio en su correspondiente ámbito territorial, gestionándolo de forma directa o indirecta.

En el supuesto de personas que tengan reconocida la situación de dependencia y se les haya prescrito el servicio de ayuda a domicilio en la resolución aprobatoria del Programa Individual de Atención, de conformidad con el artículo 22 de la Orden de 15 de noviembre de 2007, el servicio se financiará con las aportaciones de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como con la aportación de la persona destinataria del servicio. En base a ese artículo la Consejería de Salud y Bienestar Social suscribió convenios de colaboración con los Ayuntamientos de municipios con población superior a veinte mil habitantes y con las Diputaciones Provinciales. Mediante estos convenios, las Corporaciones Locales se comprometen a la prestación del servicio y la citada Consejería a realizar las transferencias correspondientes a la aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con cargo a la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio, de acuerdo con un sistema de entregas a cuenta en períodos semestrales y su posterior regularización.

El servicio de ayuda a domicilio se financia pues, a través de un sistema que vincula a la Administración de la Junta de Andalucía con la Administración Local... con independencia de la relación jurídica que vincule a esta última con la entidad a través de la cual gestione el servicio.

Desde que se puso en marcha el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía ha sido propósito de esta Administración efectuar con regularidad las transferencias correspondientes a la aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la financiación del Servicio de Ayuda a Domicilio, para su prestación en el ámbito de cada Corporación Local, de acuerdo con lo previsto en los correspondientes convenios de colaboración. No

obstante, los objetivos de déficit planteados por el Estado a las Comunidades Autónomas..., han supuesto la demora de determinados pagos fraccionados a las correspondientes Corporaciones Locales, que irá solventándose en los próximos meses, en cuanto las disponibilidades presupuestarias lo vayan permitiendo”.

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

c. Caso especial del servicio de ayuda a domicilio en Jaén.

Las demoras en los pagos a las que aludía la Administración en el anterior informe de julio de 2013, como un problema que iría solventándose en los próximos meses, en cuanto así lo permitieran las disponibilidades presupuestarias, constituyeron, al parecer, el telón de fondo que propició un importante incidente en el servicio de ayuda a domicilio de la ciudad de Jaén, motivando que esta Defensoría incoase de oficio la **queja 13/6475**.

El incidente se hizo público cuando el Alcalde del Ayuntamiento de Jaén anunció el 12 de noviembre de 2013, la intención del Consistorio de cesar en la prestación del servicio de ayuda a domicilio reconocido a las personas dependientes con residencia en dicha ciudad, con efecto del 4 de diciembre del año en curso.

De este modo, la Alcaldía denunciaba el convenio suscrito al efecto con la Junta de Andalucía, con fundamento en el impago del Servicio por parte de dicha Administración y la consecuente imposibilidad para el Consistorio de prestarlo, (directa o indirectamente), sin los medios económicos imprescindibles para su adecuada gestión. Añadiendo que acudiría a los órganos judiciales, si a partir del 3 de diciembre la Junta no procedía a asumir el servicio.

El Ayuntamiento gestionaba de forma indirecta el referido servicio, cuya directa prestación realiza una empresa externa.

Por su parte, la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, reaccionó manifestando que las Corporaciones Locales son las competentes para la prestación del servicio de ayuda a domicilio de la Dependencia, como competentes asimismo en materia de servicios sociales comunitarios, siendo la ayuda a domicilio una prestación básica de estos servicios; aunque reconociendo que dichas entidades locales tienen razón cuando afirman que la Junta de Andalucía se retrasa en los pagos. En todo caso, afirmó la máxima responsable autonómica que el Servicio quedaría garantizado y si bien no concretó en qué forma y por qué medios, destacó que el Consistorio viene legalmente obligado a ello.

Conocido lo expuesto, el titular de esta Defensoría ofreció su mediación y la realización de las gestiones oportunas con los responsables de las distintas Administraciones implicadas en la controversia, en la voluntad de acercar las posturas y, con independencia de las cuestiones competenciales y económicas interadministrativas, con

la finalidad de velar por que, en todo caso, se garanticen y preserven los derechos de los dependientes usuarios del servicio de ayuda a domicilio.

Al tiempo de elaborar el presente informe, el conflicto ha llegado a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, adoptándose medidas cautelares para garantizar la continuidad del servicio, entretanto se resuelve sobre la Administración obligada a asumirlo, como competente.

2. 3. Servicios sociales.

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

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

En este mismo sentido, los datos que ofrece la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A) en su informe de situación 2013, el 40,6% de la población andaluza vive ya en situación de pobreza, un 50,1% no pueden hacer frente a gastos imprevistos y un 12% de las familias tienen serios problemas para costear los gastos de recursos básicos como la alimentación, la ropa, el agua o la luz.

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

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

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

También tiene que ver con esta situación el descenso del presupuesto destinado a los Servicios Sociales Comunitarios, en lo que son ayudas directas a las familias y a personas individuales. A nivel del Estado, la partida se ha reducido en el último año a 3.948

millones de euros, prácticamente la mitad que la cuantía destinada en el 2008. Esta reducción afecta a la partida de los Presupuestos Generales del Estado que estaba destinada a financiar los servicios sociales básicos de las corporaciones locales (Centros de Servicios Sociales Comunitarios, Albergues y Centros de Acogida) a través del Plan Concertado firmado con las Comunidades Autónomas. A Andalucía este recorte le ha supuesto pasar de los 17 millones de euros en el año 2011 a 5,3 millones en el año 2013.

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

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

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

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

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

Todo ello se ha visto reflejado en las quejas recibidas en la Institución en este año, en las que ha tenido presencia la dura realidad que atenaza a muchas familias que han visto mermados sus ingresos con la pérdida de las prestaciones sociales y, con ello, se han visto incapaces de seguir pagando sus viviendas perdiendo las mismas. Son casos de familias que han visto surgir en su seno problemas de desestructuración, trastornos mentales leves, incremento del consumo de determinados fármacos, dependencia a sustancias y todo un conjunto de problemas que estas situaciones de pobreza originan.

Hemos detectado, por las quejas de la ciudadanía, que ha empeorado la situación en muchos Servicios Sociales Comunitarios. Así, recibimos denuncias que hacen

referencia a prestaciones económicas insuficientes para atender necesidades básicas; retrasos en la atención ante la enorme demanda existente; falta de recursos humanos y económicos y ayudas limitadas en el tiempo.

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

En total, han sido 132 las quejas en las que hemos intervenido durante 2013, de las que 90 eran quejas recibidas en el año 2013 y 42 procedían del año 2012.

Recogemos en este apartado diversas quejas que expresan la situación de un amplio grupo de ciudadanos y familias que han acudido a los Servicios Sociales solicitando ayudas para sus necesidades más básicas, como puede ser el pago del recibo de la luz, del agua o del alquiler. En definitiva, servicios básicos a los que no pueden hacer frente.

Una de estas situaciones la vimos recogida en la **queja 13/625**, en la que una mujer de un municipio gaditano nos escribió describiendo una situación realmente dramática, ya que nos decía que no contaba con recursos económicos para sufragar los gastos mínimos y tenía que hacer frente a un gasto extraordinario al tener que comprar unas cremas para unas quemaduras que se había producido y que afectaban al 38% de su cuerpo. Refería en su escrito que tenía una pensión de 360 euros y no podía hacer frente al pago del recibo del agua, por lo que solicitaba que mediáramos para poder abonarlo en cuatro plazos.

Nos dirigimos al Ayuntamiento para que desde los Servicios Sociales le ayudasen e intercedieran ante la empresa de aguas para acceder a su petición, recibiendo como respuesta un amplio informe en el que se nos decía, entre otras cuestiones, lo siguiente:

“Esta señora acudió sin cita a la UTS (...), solicitando que se le paralizara el corte de agua que tenía para ese mismo día, asumiendo ella el pago de la factura cuando cobrara su pensión no contributiva el próximo 25/01/2013. Se contacta con (...), empresa suministradora del agua, y se nos informa que no es posible paralizar el corte de agua ya que dicho corte se efectuó el 27/11/2012 y que ha sido la interesada quien se ha reenganchado al suministro, hecho por el que van a sancionarle.

Al día siguiente, 11 de diciembre de 2012, se le comunica a la Señora que no es posible paralizar ningún corte, pues éste ya se efectuó en noviembre y que ella ha sido quien se ha reenganchado, no pudiendo por tanto paralizarse nada desde Servicios Sociales.

Desde dicha fecha hasta febrero de 2013, la interesada ha llamado en varias ocasiones a la UTS amenazando con suicidarse, siendo necesario en dos ocasiones avisar al 112 para que se personara asistencia médica en su domicilio, pues en éstas la señora afirmaba haberse tomado un bote de pastillas. En ambas ocasiones, la interesada rechaza la asistencia sanitaria, tal y como se

nos informa desde el propio 112. En estas llamadas se le indica a la señora reiteradamente que solicite cita en Servicios Sociales para tratar este asunto, negándose ella en todo momento.

(Estas mismas llamadas de atención las realizó también al Servicio de Información de esta Institución en varias ocasiones, obligándonos a contactar con los Servicios Sociales).

El 26/02/2013, acude a la UTS, con cita previa, demandando que (...) le fraccione la deuda y le dé de alta el suministro. Se contacta con (...); la empresa nos comenta que no pueden fraccionarle la deuda, pues hay antecedentes de que en anteriores ocasiones cedieron al fraccionamiento y ella tampoco pagó; consecuentemente, tampoco van a darle de alta el suministro del agua hasta que no pague la totalidad de la deuda. Se le ofrece a la interesada la tramitación de una Ayuda Económica Municipal al objeto de abonar la totalidad de la deuda, a fin de que pueda tener agua en la vivienda lo más pronto posible. La interesada se niega rotundamente, insistiendo en el fraccionamiento de la deuda y no en el pago de la misma. Finalmente se le convence, tramitándose una ayuda económica que se propone favorable en una cuantía de 221,06 €, correspondiente a los pagos atrasados de facturas de los meses de mayo a diciembre de 2012, la sanción por haberse reenganchado y nueva alta del suministro del agua”.

El 27/02/2013 se nos comunica desde (...) que van a reestablecer el suministro del agua en la vivienda de la demandante”.

Por último, refería el informe del Ayuntamiento que la interesada “era usuaria de Servicios Sociales de esta localidad desde el año 2000, residiendo en la actualidad en una vivienda municipal, cedida por el Ayuntamiento (...). Desde su primera visita hasta la fecha actual, la interesada ha sido beneficiaria de muchísimas ayudas económicas, tanto de ámbito municipal como autonómico. La última ayuda económica municipal tramitada fue en agosto de 2012, la cual se concedió para el pago de facturas de luz, cuyo impago también le supuso el corte del suministro eléctrico. Es una persona muy demandante y frecuentemente amenaza con hacerse daño si no se accede a sus peticiones, las cuales son siempre de carácter económico. De hecho, la interesada ha llegado a prenderse fuego en las propias dependencias de Servicios Sociales (motivo por el que tiene quemaduras en su cuerpo, tal y como comunicó a su Oficina), como forma de presionar para la concesión de una ayuda económica”.

El caso que acabamos de relatar ejemplifica perfectamente la dificultad que a veces comporta el desempeño por los servicios sociales de su trabajo.

Otra situación dramática la encontramos en la **queja 13/890** remitida por un padre de familia de un municipio sevillano, que nos contaba que hasta hacía poco tiempo contaba con un trabajo y una vivienda en la que convivía con su familia formada por su esposa y un hijo. Lamentablemente, al quedar los dos miembros adultos de la familia en paro y no tener ingresos habían perdido la vivienda y la familia se había tenido que disgregar, pasando su esposa y su hijo a vivir con sus suegros y quedando él acogido en casa de un familiar.

Nos expresaba en su carta su desesperación ya que no disponía de ingresos alguno y su esposa está embarazada de un nuevo hijo, temiéndose que su situación pudiera afectar a la salud de la madre y poner en riesgo su embarazo.

Había acudido pidiendo ayuda a los Servicios Sociales sin encontrar respuesta a sus demandas y nos comentaba que de no alcanzar algún tipo de ayuda se pondría en huelga de hambre.

Nos dirigimos a los servicios sociales municipales trasladándole lo que nos decía el promotor de la queja y solicitando información sobre el tipo de ayuda social que se le podría proponer en este caso. La respuesta recibida nos indicaba lo siguiente:

“Se le ha informado sobre el Salario Social; iniciándose el expediente, archivado por no adjuntar la documentación necesaria para la tramitación del recurso.

Nos indica que comparte vivienda con un conocido el cual lo tiene acogido. Su pareja y el hijo de ésta viven en Sevilla con la madre de ella. Está desempleado y no cobra subsidio alguno. Lo incluimos en un grupo como perceptor en una donación de alimentos promovido por trabajadores de la HERBA y de juguetes propulsado por médicos del Centro de Salud de la localidad.

Por otro lado volvemos a iniciar un expediente de Salario Social. Derivamos a la Oficina Municipal de la Vivienda para que se registre como demandante de vivienda y ante su petición de ayuda económica le indicamos que no se le puede ayudar económicamente porque nuestro servicio no cuenta con recursos económicos disponibles por el momento. Por último se le indica que podría acudir a Caritas si lo consideraba oportuno.

A fecha de hoy no nos ha presentado la documentación necesaria para la tramitación del expediente de Salario Social que es el único recurso disponible al que podía acceder”.

El informe finalizaba con un párrafo que nos llamó la atención, ya que en el se hacía constar que los Servicios Sociales Comunitarios se encontraban a la espera de la formación de un nuevo Gobierno Municipal, ya que desconocían si el cambio de responsables políticos supondría algún cambio en los recursos puestos a disposición de dicho organismo.

Del informe recibido se deduce que en este municipio, como en otros muchos, carecen de recursos propios para atender las necesidades de quienes acuden pidiendo ayuda, lo que les obliga a derivar a los demandantes a las ayudas que puedan darle las entidades del tercer sector de acción social o a las que puedan ofrecerle altruistamente particulares o empresas privadas.

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

En todo caso, lo más significativo del informe recibido es que los servicios sociales deban cifrar sus esperanzas de mejorar su intervención social en un posible cambio de gobierno, en la confianza de que el mismo pudiera suponer un incremento de sus recursos propios.

La falta de recurso de los ayuntamientos para atender las demandas se puso de manifiesto en la **queja 13/1698**, en la que el Alcalde de un municipio de la sierra sevillana nos trasladaba la situación de una familia en grave situación de exclusión social que requería una atención que el propio Ayuntamiento, con los escasos medios con los que contaba, no podía prestar.

Pero, quizás, donde vimos más claramente la situación de impotencia de los Servicios Sociales de un Ayuntamiento al verse incapaces de satisfacer la demanda de sus ciudadanos, fue en la **queja 13/4884**, que se inició al recibirse un escrito de una madre de familia de un municipio minero de Sevilla que nos decía que eran cuatro de familia, careciendo los miembros mayores de empleo y de medios económicos para subsistir, lo que les impedía atender sus gastos de subsistencia, temiendo que en cualquier momento les cortasen la luz y el agua.

La interesada manifestaba que habían solicitado ayuda a su ayuntamiento para poder trabajar y tener algunos ingresos, pero únicamente habían conseguido 29 días de trabajo en los últimos dos años. Por ello, nos solicitaba que mediáramos para conseguir algún tipo de ayuda para poder subsistir.

Remitido el escrito al Alcalde de la localidad. Meses después recibimos respuesta en la que ponían de manifiesto las dificultades que tenían para atender las demandas de los ciudadanos:

"Le informamos que el índice de paro en la población que es del 34% y existen más de 100 familias padeciendo las mismas circunstancias que esta familia. Desde la Corporación, además de los programas especiales y de las ayudas de solidaridad alimentaria que venimos desarrollando, el cabeza de familia estuvo trabajando en el Ayuntamiento desde el 6 de abril de 2011 al 31 de julio de 2011 y posteriormente paso a cobrar la ayuda familiar, agotándola en abril 2013, volviéndose a contratar el día 22 de abril de 2013 y habiendo tenido contrato posteriores como sol del 22 de abril de 2013 al 21/05/13; 10/09/2013, hasta un compromiso de 6 meses a fin de que solicitara una nueva ayuda al INEM".

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

Así, el retraso en las citas o el cierre de determinados servicios lo vimos reflejado en la **queja 13/5452**, en la que un ciudadano se dirigía a la Institución diciendo que *"tras pedir cita para la asistente social y citarme para el día 19/09/2013 me llaman hoy 18 de septiembre y me comentan que la asistente social estaba mala y la cita quedaba anulada, luego le pregunte que entonces cuando tenía que ir y me comentaron que ya me llamarían.*

Pienso que nos están tomando el pelo pues les ha pasado también a varias personas de aquí y luego no suelen llamar a nadie”.

Esta situación de desatención de los servicios sociales por falta de medios no sólo afecta a personas individuales o familias concretas, sino que en ocasiones repercute sobre colectivos mas amplios, como lo puso de manifiesto la **queja 13/5507** que nos dirigió una vecina en nombre de varias familias que vivían en una barriada deprimida de un municipio próximo a Sevilla. En la queja, de forma escueta, se nos decía que eran varias las familias de la barriada en mala situación y que estaban ya cansadas de acudir al Centro de Servicios Sociales, al Ayuntamiento, a la Cruz Roja, a las Iglesias y a Cáritas, para que les dieran trabajo y alimentos. Decía el escrito que la situación era desesperante y que siempre encontraban la misma respuesta *“no podemos ayudarles porque no hay medios”*.

La persona que firmaba el escrito nos decía que, en su caso, eran siete de familia, 4 de ellos con discapacidad y vivían en condiciones infrahumana sin agua potable, por lo que amenazaba con ponerse en huelga delante del Ayuntamiento si no le daban alguna solución.

Dimos traslado al Ayuntamiento del escrito y nos encontramos a la terminación del informe a la espera de recibir algún tipo de respuesta a esta situación tan dramática.

Paradigmáticas resultan la **queja 13/5412** y la **queja 13/6091**, en las que se dirigen a la Institución los ayuntamientos de Alcalá del Valle (Cádiz) y Setenil de las Bodegas (Cádiz), remitiendo un acuerdo de Pleno, del siguiente tenor:

“Que el Pleno de la Corporación en sesión ordinaria celebrada el día 2 de septiembre de 2013, adoptó por unanimidad de los asistentes el siguiente acuerdo:

PRIMERO: Instar al Gobierno de España a aprobar el Salario de Subsistencia para todas las unidades familiares sin prestaciones”

En el caso de Alcalá del Valle, contaba con el apoyo de todos los grupos políticos y con la abstención de algunos concejales de la oposición en el de Setenil de las Bodegas. Venía a recoger el sentir mayoritario de los ediles que ven cómo no pueden atender las demandas de muchas familias y manifiestan la importancia de cubrir con una Renta Básica unos recursos mínimos de subsistencia.

Sin embargo, el sector más afectado por la crisis es el constituido por las personas sin hogar. Es el que está sufriendo la cara más descarnada de la crisis. Acuden a la Institución denunciando la falta de plazas en albergues y centros de acogida, ya sea por la disminución de estancias concedidas, por falta de alternativas a la terminación de los periodos de estancia o por la ausencia de itinerarios de inserción que se habían puesto en marcha en los años previos a la crisis y que estaban reduciendo los efectos de la exclusión.

Muchas de éstas son hoy personas sin retorno, abrumadas por una situación sin posibilidades de cambio, atrapadas en la desesperanza de un futuro totalmente incierto y con su dignidad cada vez mas deteriorada.

Son los grandes perdedores de esta sociedad, ya que siempre estuvieron en situación de exclusión y ocupando los más bajos puestos en la escala social, pero ahora ven

su situación agravada al resultar mermadas las ayudas que venían recibiendo ante la necesidad de atender las demandas provenientes de los nuevos pobres y los nuevos excluidos.

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

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

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

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

De entre las quejas relacionadas con personas acogidas en los albergues municipales, elegimos la **queja 13/1099**, que viene a plantearnos los problemas de una madre soltera que denunciaba haber sufrido malos tratos, con tres hijos de 17, 15 y 14 años, y que se encontraba desde hacía tiempo en un albergue municipal. Decía no tener familia ni un lugar donde ir, por lo que nos solicitaba ayuda para encontrar un alojamiento digno.

Tiempo después, recibimos una llamada de la interesada que nos avisaba que la desalojaban del albergue y no tenía donde acudir. Nos pusimos en contacto con el responsable de Servicios Sociales del Ayuntamiento el cual nos refirió que se trataba de una familia de etnia gitana con tres hijos, dos menores y uno mayor. Llevaban un largo periodo en el centro de acogida municipal sin someterse sus miembros a las normas del centro. El hijo mayor se negaba a comer allí, y manifestaba sentir asco por todo aquello. Los dos menores desaparecen los fines de semana, alegando la madre que estaban con un familiar, lo que habían comprobado que no era cierto, ya que ambos permanecen por las calles durante gran parte de la noche.

Ante la incapacidad de sacar algo de ellos y debido a que en breve la madre cobraría la Renta Activa de Inserción, consideraban que lo mejor era que saliesen del centro.

Por nuestra parte, intentamos convencerles de que sería conveniente planificar la salida con un recurso de acogimiento. Quedaron en estudiar nuestra propuesta y días después nos informaron de lo siguiente:

"(...) El día 20 se reúne la Comisión mixta y valora darle ampliación hasta el día 27 de febrero.

El día 21 observamos en el registro que la madre y sus hijos han abandonado el Centro el día anterior por la tarde, es decir el día 20, y todo ello sin dar la posibilidad de comunicarle lo hablado en la reunión de la Comisión Mixta.

Podemos afirmar que la familia no fue expulsada al abandonar voluntariamente nuestro Centro antes de la fecha de salida prevista por la Comisión Mixta (...)"

En este caso, es probable que la anunciada salida del albergue le hizo decidir el momento del abandono con unas fechas de antelación, una vez que hubiera encontrado acomodo en algún lugar. Dadas las peculiaridades de la familia y que no tuvimos ningún contacto posterior con la interesada procedimos al cierre de la queja.

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

Posteriormente, la Orden de 10 de octubre de 2013, que regula las Ayudas Económicas Familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Entidades Locales, de desarrollo del Decreto-ley 11/1992, vino a reforzar las aportaciones dirigidas a las ayudas individuales que son atendidas desde los Servicios Sociales Comunitarios, en su artículo 5 venía a establecer los criterios de acceso a éstas, priorizando las familias con menores a su cargo, así como los requisitos necesarios para ello.

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

XI. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA

2. 1. Administraciones tributarias.

Este epígrafe lo vamos a dedicar, como viene siendo habitual, a dar cuenta de aquellas quejas que los ciudadanos nos han dirigido durante el año 2013, y en las que nos trasladaban los distintos problemas que se derivaban de su relación con la Administración tributaria autonómica y local.

2. 1. 1. Subidas de impuestos.

Han sido muchas las quejas que durante este año 2013 se han recibido en esta Defensoría sobre la problemática que ilustra este apartado, entre las que podemos citar la **queja 13/4384, queja 13/4597, queja 13/4614 y queja 13/4710.**

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

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

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

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

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

Tal ocurre por ejemplo con los tributos que gravan la propiedad inmueble, como el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), o la transferencia de dichos bienes, ya sea inter vivos -Impuesto de Trasmisiones Patrimoniales (ITPAJD)- o mortis causa -Impuesto de sucesiones (IS)-. Muchas de las quejas recibidas en relación al cobro de estos tributos

denuncian que la Administración no toma en consideración la importante depreciación que estos inmuebles han sufrido como consecuencia de la crisis económica e insiste en fijar la base imponible atendiendo a unos valores catastrales que estiman disociados del valor de mercado actual.

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

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

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

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

El artículo 64 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que la base imponible de este impuesto estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario. Pudiendo localizar en el artículo 60 al 77 del citado Real Decreto todo lo relativo al cálculo del impuesto.

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

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

Si estas actuaciones se han verificado de forma correcta, no quedaría otra opción que hacer uso de los canales establecidos para conseguir una minoración del valor

catastral asignado al inmueble o requerir al Ayuntamiento para que en las ordenanzas fiscales se reconsideren los tipos impositivos o, cuando menos, se incluyan medidas que modulen la presión fiscal de las personas con menor capacidad económica.

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

2. 1. 2. La dación en pago, una opción ante el desahucio no exenta de consecuencias tributarias.

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

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

Uno de los casos que tuvo entrada en esta Institución en los último días del año 2012 y por lo tanto gestionada en el 2013, la **queja 12/7189**, guardaba relación con el pago del IBI, ya que la transmisión efectiva del inmueble se había producido en los primeros días del mes de enero, encontrándose la familia con que el Ayuntamiento le requería el pago del impuesto correspondiente a ese ejercicio, algo que consideraban profundamente injusto. El problema es que la actuación municipal era perfectamente acorde a derecho ya que el sujeto pasivo del impuesto correspondiente a dicho ejercicio era quien ostentaba la titularidad el 1 de enero del año en curso. El interesado se cuestionaba como era posible que por tener a su nombre una vivienda tan sólo 10 días de todo un año se le pudiera exigir el pago del citado impuesto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De momento no nos quedó otra opción que la empleada en la **queja 12/2653**, con una resolución de abril de 2013, en la cual pedíamos que se articulase algún tipo de ayuda para que el afectado pudiese hacer frente a su deuda.

El expediente se inició en mayo de 2012 cuando el promotor de la misma exponía como el inmueble que constituía la vivienda habitual había sido objeto de subasta judicial, procediéndose por Auto del Juzgado a la adjudicación de la finca a una Entidad Bancaria.

Asimismo, el promotor de la queja exponía que el Ayuntamiento de San Fernando le había liquidado el Impuesto del incremento del valor de los terrenos, por la transmisión de dicho inmueble y había dictado Acuerdo de Apertura y Propuesta de Resolución de Expediente Sancionador contra su persona, en la consideración de que el impago de la plusvalía, constituye una infracción de carácter leve, tipificada en los artículos 183 a 191 de la Ley 58/2003 de 17 de diciembre, General Tributaria.

La persona promotora de la queja exponía su total disconformidad con estas actuaciones por considerar que dicho gravamen era injusto y empeoraba aun más su

situación como desahuciado. Asimismo, exponía su absoluta discrepancia con el expediente sancionador incoado en su contra por entender que incrementaba el grado de injusticia de la situación que está padeciendo.

Tras analizar la documentación aportada, esta Institución considero oportuno dirigirse al Ayuntamiento de San Fernando trasladándole las siguientes consideraciones:

“Primera.- del marco jurídico existente en cuanto al Impuesto del Incremento del Valor de los Terrenos.

El impuesto del Incremento del Valor de los Terrenos, al ser un impuesto de naturaleza municipal, se encuentra regulado en virtud de la Ordenanza Fiscal nº 3, del Ayuntamiento de San Fernando, reguladora de dicho impuesto.

Así, de conformidad con su artículo 2º «Constituye el hecho imponible del impuesto el incremento del valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.»

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

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

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

1. El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

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

3. No se producirá la sujeción al impuesto en los supuestos de aportaciones de bienes y derechos realizadas por los cónyuges a la sociedad

conyugal, adjudicaciones que a su favor y en pago de ellas se verifiquen y transmisiones que se hagan a los cónyuges en pago de sus haberes comunes.

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

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

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

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

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

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

Artículo 105. Exenciones.

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

a. La constitución y transmisión de derechos de servidumbre.

b. Las transmisiones de bienes que se encuentren dentro del perímetro delimitado como Conjunto Histórico-Artístico, o hayan sido declarados individualmente de interés cultural, según lo establecido en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, cuando sus propietarios o titulares de derechos reales acrediten que han realizado a su cargo obras de

conservación, mejora o rehabilitación en dichos inmuebles. A estos efectos, la ordenanza fiscal establecerá los aspectos sustantivos y formales de la exención.

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

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

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

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

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

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

f. La Cruz Roja Española.

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

Artículo 106. Sujetos pasivos.

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

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

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

2. En los supuestos a que se refiere el párrafo b del apartado anterior, tendrá la consideración de sujeto pasivo sustituto del contribuyente, la persona física o jurídica, o la entidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que adquiera el terreno o a cuyo favor se

constituya o transmita el derecho real de que se trate, cuando el contribuyente sea una persona física no residente en España.»

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

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

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

«Se regularán en todo caso por Ley:

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

Segunda.- *De la aplicación de la normativa existente al caso planteado en queja.*

a) *en cuanto a condición del promotor de la queja de sujeto pasivo del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos.*

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

Y esta es una realidad jurídica incuestionable por cuanto los casos de desahucio por ejecución hipotecaria no se encuentran incluidos entre los supuestos de no sujeción o exención que a la presente fecha contempla la legislación vigente, ni al presente supuesto le resulta de aplicación la excepción recogida en el apartado 3 del art. 106 del TRHL por dos motivos: por no encontrarse vigente dicho texto legal en el momento de producirse la adjudicación judicial del inmueble y por no tratarse de un supuesto de dación en pago.

De otro lado, la incoación de un expediente sancionador por no haber cumplimentado el sujeto pasivo en tiempo y forma sus obligaciones tributarias resulta igualmente conforme a derecho y está expresamente previsto en la normativa reguladora del impuesto y en la legislación general tributaria,

En consecuencia, y desde un punto de vista estrictamente jurídico, ninguna tacha de ilegalidad o irregularidad puede hacerse a la actuación municipal, antes al contrario, la misma resulta ajustada a derecho y demuestra diligencia en el cumplimiento de las funciones tributarias que competen a dicha Administración.

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

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

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

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

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

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

Ante esta reserva de ley, y la limitación que dicho mandato legal impone a la capacidad de autonormación de las corporaciones locales, somos

conscientes de que los ayuntamientos, carecen de legitimación para alterar la condición de sujeto pasivo del impuesto del incremento del valor de los terrenos en los supuestos en los que los bienes se transmitan por adjudicación forzosa.

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

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

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

A este respecto, consideramos que por ese Ayuntamiento se podría recurrir a fórmulas subvencionales para ofrecer una solución al pago de los tributos derivados de procedimientos de desahucio hipotecario cuando los mismos afecten a familias en situación de precariedad económica, que además puedan acreditar su condición de deudores de buena fé.

De igual modo, entendemos que debería procederse en relación al expediente sancionador instruido al promotor de la queja por falta de declaración y pago, en su momento, del impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, tras ser adjudicada su vivienda en subasta judicial.

En efecto, entre la documentación que nos ha sido aportada por el promotor de la queja figura el Acuerdo de apertura y propuesta de resolución de expediente sancionador, incoado al interesado por infracción leve al no liquidar en su momento la plusvalía municipal.

Pues bien, no cuestionamos, como ya hemos comentado in extenso en el apartado anterior del cuerpo de esta Resolución, la condición de obligado tributario del promotor de la queja, a los efectos del referido impuesto municipal, y por consiguiente, de su obligación de liquidar el impuesto en el plazo de los treinta días siguientes a la fecha en la que se formaliza la subasta judicial.

No obstante, las especiales circunstancias en que se produce el hecho impositivo, creemos que hacen razonable la alegación del obligado tributario en cuanto a su ignorancia sobre la existencia de una plusvalía que pudiese estar sujeta a gravamen tributario. Debemos entender que, tras pasar por el drama de perder su vivienda en un desahucio hipotecario, la persona desahuciada no

repare en pensar que además viene obligado a liquidar los impuestos que se derivan de dicha adjudicación forzosa.”

En consecuencia y de acuerdo con el artículo 29.1 de la Ley Reguladora de esta Institución se formuló resolución a la citada corporación municipal, sugiriéndole se estudie la posibilidad de conceder algún tipo de ayuda a o subvención a la persona promotora de la presente queja a fin de que la misma pudiera satisfacer las obligaciones tributarias municipales derivadas de la adjudicación forzosa de su vivienda en un proceso de ejecución hipotecaria

En la respuesta recibida al respecto desde el Ayuntamiento se evidenciaba la difícil situación económica por la que atravesaba la familia, con cuatro hijos menores de edad que mantener y un sólo sueldo que rondaba los 1100 euros, del que tenían que pagar luz, agua, alquiler, alimentos, etc.

Desde los Servicios Sociales del Ayuntamiento se habían mantenido varias entrevistas con la familia, sin constarle que se hubiera presentado solicitud de ayuda económica dentro del programa de Prestaciones Sociales de carácter económico para situaciones de necesidad y/o emergencia social aprobado por Decreto de la Alcaldía-Presidencia de fecha 17 de enero de 2013.

Con respecto a nuestra sugerencia nos comunicaron que según el citado programa no eran objeto de ayudas las de carácter tributario correspondiente a cualquier Administración Pública.

Con independencia de lo anterior añadieron que ya se informó al interesado sobre la posibilidad de ayudas económicas destinadas a los ciudadanos en situación de especial necesidad y/o emergencia social por distintos conceptos, que podía ser solicitado en los distintos Centros de Servicios Sociales a través del programa anteriormente mencionado.

Por último, no queremos concluir este apartado sin citar como es habitual algunos de los expedientes en los que se han tratado los temas expuestos: **queja 13/2817, queja 13/4658, queja 13/3143, queja 13/1884, queja 13/1877 y la queja 13/3407.**

2. 1. 3. Retrasos en la devolución de ingresos indebidos.

Al igual que en años precedentes han sido muchas en 2013 las quejas recibidas ante el retraso de la Administración tributaria en hacer efectiva la devolución de lo indebidamente cobrado. En los escritos recibidos se trasluce el enfado lógico del contribuyente que ve como la celeridad de la Administración en requerirle el pago de sus impuestos se convierte en lentitud y desidia a la hora de devolverle lo indebidamente cobrado.

Pero el enfado se convierte en indignación cuando el contribuyente padece una precaria situación económica y además de haber tenido que soportar el embargo injustificado de unos fondos que necesita imperiosamente se encuentra con la renuencia de la Administración a devolverle los mismos.

Podríamos citar los siguientes expedientes: **queja 13/3553, queja 13/2271, queja 13/1743, queja 13/437, queja 13/540, queja 13/846, queja 13/644, queja 13/4445, queja 13/5493.**

De todas ellas, hemos seleccionado para comentar la **queja 13/2271**, ya que nos parece digno de mención el periplo que ha tenido que soportar el afectado.

La parte promotora de la queja nos recordaba en su escrito que ya en junio de 2006 formuló queja ante esta Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, ante el embargo indebido del que había sido objeto por parte del Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria de Cádiz, en concepto de liquidación de IBI, correspondiente al ejercicio 1999, en cuantía de 786,11 euros.

Finalmente, tras nuestra intervención, se acordó por dicho Servicio el levantamiento del embargo y la devolución de la cantidad indebidamente retenida, de acuerdo con la comunicación dictada por el Ayuntamiento de Los Barrios en la que se reconocía que el interesado no era titular de la finca gravada.

Pues bien, considerando que el asunto se encontraba solucionado, por Resolución de esta Defensoría de fecha 11 de septiembre de 2006 se acordó el archivo de las actuaciones en la queja.

No obstante, el interesado volvía a dirigirse a esta Institución en 2010 en virtud de comunicación que dio lugar a un nuevo expediente de queja, en el que nos informaba que desde el año 2008 estaba siendo objeto de nuevos embargos por parte de ese organismo, igualmente en concepto de IBI, correspondiente a la misma finca.

Manifestaba el interesado que desde esa fecha había formulado numerosas reclamaciones ante los organismos afectados, sin que hubiese recibido respuesta en sentido alguno a dichas reclamaciones, continuándose con el procedimiento recaudatorio.

En este sentido, invocaba el interesado una vez más la Resolución dictada por la Gerencia Territorial de Catastro de fecha 29 de agosto de 2007, en virtud de la cual se declaraba que el interesado no era titular del inmueble gravado, añadiendo que dicha Resolución era conocida por ese servicio.

En atención a lo expuesto, el interesado solicitaba lo siguiente:

- "- Devolución de cantidades detraídas ilegalmente.*
- Una petición de disculpa.*
- Los intereses derivados de los importes retenidos.*
- Reparación del daño causado, compensación por todo el sufrimiento y tiempo perdido, por la factura de mi defensa legal y otros gastos derivados y cualquier otra indemnización a la que, en justicia, sea acreedor.*
- La depuración de responsabilidades."*

Tras examinar la queja del interesado, así como los antecedentes de la cuestión debatida, se concluyó que los embargos que se le venían practicando desde el año 2008, lo eran por el mismo concepto que el que se le practicó en 2006 referido al ejercicio del año 1999, y que fue objeto de devolución, con la correspondiente liquidación de intereses de demora, en virtud de Decreto de 26 de junio de 2006, al constar a ese organismo que el afectado no era titular de la finca gravada.

Tras pedir los informes correspondientes, en octubre de 2011 recibimos informe del Departamento de Catastro del Ayuntamiento de Los Barrios donde, como explicación a lo ocurrido, se aludía a una concurrencia de incidencias derivadas de la inexacta asignación de la finca, por errores en la cartografía catastral, así como en la titularidad de la misma. Estos hechos habían producido la errónea emisión de recibos.

Habiéndose efectuado consulta al Padrón Municipal del ejercicio 2011 en el que aparecía como titular de la finca en cuestión otra persona distinta, se entendía subsanado el error en la titularidad y en la asignación de la finca en la cartografía catastral. Por ello, el Ayuntamiento de Los Barrios anunciaba que procedía la anulación de los recibos correspondientes a los ejercicios 2008, 2009 y 2010 y la devolución de los ingresos indebidos.

Pues bien, para nuestra sorpresa, en el año 2013 volvimos a recibir escrito del interesado ya que aún estaba pendiente la devolución de la cantidad de 400,93 euros, habiendo transcurrido ya más de dos años desde que se hicieron las actuaciones oportunas para subsanar el error.

Tras enviar escrito al organismo que practicó el embargo, Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria de Cádiz, nos comunican que las cantidades pendientes de devolución deben de solicitarse al Ayuntamiento de los Barrios al pertenecer a un ejercicio contable ya cerrado. A esto añaden que cuando se llevaron a cabo los mismos aún no contaban con el escrito del departamento de catastro por el que se corregía el error.

En definitiva, tras siete años de calvario burocrático el interesado aun no ha recuperado la totalidad de lo indebidamente cobrado.

A la fecha de redacción de estas líneas hemos contactado con el Ayuntamiento de los Barrios el cual se ha comprometido a solventar el problema con urgencia. Esperemos que esta vez si sea la definitiva.

2. 1. 4. Liquidación de tasa municipal por informe no solicitado.

Nos parece de interés hacer mención de un asunto iniciado en el año 2012, y tratado en la **queja 12/1458**, en el que se ha dictado una resolución en el año 2013 dirigida al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra instándole a que proceda a modificar la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Expedición de Licencias Urbanísticas y por Prestación de Otros Servicios Urbanísticos a fin de clarificar los supuestos en que una solicitud de información puede dar lugar a la elaboración de un informe urbanístico sujeto a gravamen.

La queja se presentó mediante escrito de fecha 14 de marzo de 2012 en el que se relataba como, con fecha 5 de agosto de 2011, el interesado había remitido un escrito al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra formulando la siguiente consulta:

“Como residente de Alcalá de Guadaíra me dirijo a ustedes para que me informen de la normativa municipal referente a la instalación de aires acondicionados en la fachada de un edificio exterior.

En concreto a si es lícito la existencia de una unidad exterior de aire acondicionado que vierta directamente el agua residual sobre la calzada. Sobre todo cuando esto crea un charco permanente frente al edificio que junto con la acumulación de basura (plástico, papel, etc..) crea una desagradable imagen y provoca el riesgo potencial de foco infeccioso.

Sin más me despido esperando su respuesta a esta consulta lo antes posible.”

Como respuesta a esta consulta recibe escrito del Ayuntamiento fechado el 23 de septiembre al que se adjunta un documento elaborado por el Jefe de la Sección de Licencias Urbanísticas y calificado como *“informe sobre la normativa municipal referente a la instalación de aires acondicionados en la fachada exterior de un edificio”*. Dicho documento consiste en la transcripción en un folio de los artículos 250 y 278 del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Alcalá de Guadaíra.

Con fecha 26 de octubre de 2011 el interesado es notificado de la existencia de un recibo por importe de 28,34 euros que debe abonar en concepto de tasa por la expedición de informe urbanístico. Presentado recurso contra dicha liquidación y antes de recibir repuesta al mismo la tasa fue satisfecha por el interesado en periodo de apremio ascendiendo a un total de 33,55 euros.

Con fecha 30.03.12 se dicta resolución por el Ayuntamiento desestimando el recurso presentado por el interesado.

El promotor de la queja insistía en que nunca fue su intención solicitar la elaboración de un informe urbanístico y nunca fue informado de que la respuesta a la consulta efectuada comportaría el pago de tasa o tributo alguno, señalando que, de haberlo sabido, hubiera retirado su consulta.

Admitida a trámite la queja y solicitado informe al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, por el mismo se nos ratifica la adecuación a derecho de la actuación municipal aduciendo la necesidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Expedición de Licencias Urbanísticas y por Prestación de Otros Servicios Urbanísticos.

Se daba la circunstancia de que, con anterioridad a la tramitación de este expediente de queja, esta Institución había tramitado el expediente de la **queja 10/1033**, iniciado a instancias de una vecina residente en Alcalá de Guadaíra que denunciaba el cobro por dicho Ayuntamiento de dos recibos por importe de 55,84 euros en concepto de tasa por expedición de informes urbanísticos.

Según afirmaba la persona promotora de la citada queja, dichos informes eran la respuesta del Ayuntamiento a las numerosas denuncias presentadas ante el mismo por presuntas irregularidades en un Centro de Transformación Eléctrica ubicado junto a su

vivienda. Se daba además la circunstancia de que ambos informes tenían idéntico contenido, pese a lo cual habían generado sendas tasas independientes.

La interesada manifestaba que nunca fue informada de que la presentación de sus denuncias daría lugar a la elaboración de informes por los que debería abonar una tasa. Asimismo, consideraba inaceptable que la respuesta de un Ayuntamiento a las denuncias sobre irregularidades que podían afectar a la integridad de bienes y personas fuese objeto de gravamen.

Tras una prolongada tramitación, el expediente de queja resultó finalmente archivado al comunicar el Ayuntamiento que se había indicado al Servicio de Rentas que procediese a anular los recibos girados al aceptarse que los escritos de la interesada debían considerarse como escritos de denuncia y no como una solicitud de informe urbanístico.

A la vista del nuevo escrito de queja recibido, parecía evidente que el Ayuntamiento persistía en unas prácticas tributarias que nos parecían más que discutibles. Por tal motivo, consideramos oportuno dirigir escrito a dicha Entidad local haciéndole partícipe de las siguientes consideraciones:

“1.- Del derecho de los ciudadanos a ser informados.

El Art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, recopila los derechos que ostentan los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Entre estos derechos se incluye el siguiente.

«g) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.»

En principio el ejercicio de este derecho no está sujeto a contraprestación alguna a la Administración informante. De hecho lo normal es que no se cobre cantidad alguna por facilitar a los ciudadanos la información mínima necesaria para el ejercicio de sus derechos como administrados.

No obstante, el 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, permite el cobro de tasas por «la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos». (Art. 20.1).

Concretando el apartado 2 de este artículo 20 que «Se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por este en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras.»

Obviamente, la imposición de una tasa municipal por la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa requiere de la previa aprobación de la correspondiente Ordenanza Fiscal.

2.- Del contenido de la Ordenanza Fiscal.

La Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Expedición de Licencias Urbanísticas y por Prestación de Otros Servicios Urbanísticos establece lo siguiente en cuanto a la determinación del objeto del gravamen, la descripción del hecho imponible y la identificación del sujeto pasivo:

«Artículo 2º

Será objeto de esta Ordenanza la regulación de la Tasa Municipal por la realización de actividades y por la prestación de los servicios técnicos y administrativos necesarios para la expedición de informaciones y cédulas urbanísticas, prevención de ruinas y derribos, así como la tramitación de los instrumentos de gestión urbanística y de las licencias previstas en la presente Ordenanza.

Artículo 3º

Constituye el hecho imponible la prestación de los servicios municipales técnicos y administrativos necesarios para la tramitación de los expedientes a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 4º

Son sujetos pasivos de esta Tasa, en concepto de contribuyente, las personas físicas o jurídicas, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que caren de personalidad jurídica constituyen una unidad económica o un patrimonio separado susceptible de imposición, solicitantes de las actividades Administrativas y de los respectivos servicios municipales técnicos y administrativos, y los que resulten beneficiados o afectados por los mismos.»

Por lo que se refiere al devengo y las normas de gestión del tributo, la Ordenanza establece en sus artículos 11º.1 y 12º lo siguiente:

«Artículo 11º

1.- Se devenga la Tasa y nace la obligación de contribuir cuando se inicie la actividad municipal que constituye su hecho imponible. A estos efectos, se entenderá iniciada dicha actividad en la fecha de presentación de la oportuna solicitud para la prestación del servicio urbanístico correspondiente, si la misma fuese formulada expresamente por el sujeto pasivo.

Artículo 12

1.- Solicitada la licencia, el Servicio correspondiente practicará liquidación provisional, tomando como base tributable el presupuesto estimado por los Servicios Técnicos.

2.- Los sujetos pasivos está obligados a realizar su ingreso en cualquier entidad bancaria autorizada, circunstancia que deberá acreditarse antes de retirar la correspondiente Licencia.»

2.- De las deficiencias de la Ordenanza Fiscal.

A juicio de esta Institución la regulación contenida en la Ordenanza Fiscal de referencia presenta algunas deficiencias de técnica legislativa que pueden dar lugar a situaciones de inseguridad jurídica con afección directa al principio de tipicidad que resulta exigible en el ámbito tributario.

Así, comprobamos que el artículo 2º, que delimita el objeto de la tasa, presenta una redacción especialmente deficiente que dificulta sobremanera identificar los servicios urbanísticos que se pretende someter a gravamen, resultando particularmente desafortunada la referencia a la “expedición de informaciones” como finalidad de la actuación administrativa justificativa del gravamen.

El cobro de tasas por la realización de actividades por parte de los servicios municipales es una práctica común en muchos Ayuntamientos y suele tener como justificación la necesidad de recuperar los costes que para el erario público comportan la realización de actuaciones que, trascendiendo las obligaciones municipales y los intereses generales, redundan en un beneficio especial para el sujeto que lo solicita.

Tal es el caso de las tasas por la elaboración de las denominadas cédulas urbanísticas o de las tasas por la expedición de licencias urbanísticas. En estos casos, la práctica habitual es que las personas solicitantes sean informadas en el momento de presentar su solicitud del costo del servicio, deban cumplimentar un impreso específico que incluye la autoliquidación de la tasa y se les comunique que queda condicionado el inicio de la actividad municipal al ingreso de la tasa correspondiente.

Lo que no resulta en absoluto habitual es la inclusión en este tipo de gravámenes de tasas por actividades municipales consistentes en la mera elaboración de “informaciones” por parte de los servicios técnicos municipales, sin aclarar cual sea la finalidad de dichas informaciones, cuál su extensión o características, y ni siquiera identificar qué tipo o categoría de informaciones municipales quedarían sujetas a gravamen.

Aun más anómalo resulta que el devengo del tributo se produzca por la mera presentación por cualquier persona de una solicitud a la que el Ayuntamiento decida unilateralmente considerar como petición de “informe urbanístico”, sin informar de tal hecho al solicitante, ni comunicarle el importe a satisfacer, ni exigirle el abono previo de la tasa devengada.

A este respecto, no deja de resultar llamativo que el artículo 12 de la Ordenanza establezca un procedimiento de gestión basado en la liquidación provisional y el ingreso previo, que se aplica cuando se trata de la solicitud de expedición de licencias urbanísticas y sin embargo se acuda a lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ordenanza para justificar el devengo inmediato de la tasa, sin

liquidación provisional, ni ingreso previo, cuando se trata de la presentación de una solicitud que el Ayuntamiento, unilateralmente y sin información previa, considere que puede dar lugar a la elaboración de un “informe urbanístico”.

Entiende esta Institución que la regulación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Expedición de Licencias Urbanísticas y por Prestación de Otros Servicios Urbanísticos adolece de una deficiente técnica legislativa que determina inseguridad jurídica en cuanto a la determinación e identificación de los hechos susceptibles de ser objeto de gravamen.

Dicha inseguridad y falta de precisión es particularmente relevante en la identificación de cuales sean las “informaciones urbanísticas” cuya elaboración por los servicios municipales estaría sujeta a gravamen.

Asimismo, entiende esta Institución que dicha Ordenanza debería establecer un sistema de devengo y gestión de la tasa en el supuesto de expedición de “informes urbanísticos” que incluya necesariamente la liquidación provisional al solicitante del coste del servicio y el ingreso previo de la cantidad devengada.”

Por todo lo anterior, y en uso de la posibilidad contemplada en el artículo 29 de nuestra Ley Reguladora procedimos a formular al Ayuntamiento la siguiente Resolución:

Sugerencia. *Que por el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra se proceda a modificar la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Expedición de Licencias Urbanísticas y por Prestación de Otros Servicios Urbanísticos a fin de clarificar los supuestos en que una solicitud de información puede dar lugar a la elaboración de un informe urbanístico sujeta a gravamen.*

Asimismo, sugerimos que se incluya en la Ordenanza un sistema de devengo y gestión del tributo que incluya la liquidación provisional al solicitante del coste del servicio y el ingreso previo de la cantidad devengada.

Recomendación. *Que se proceda a devolver al promotor de la presente queja las cantidades ingresadas en concepto de tasa por la expedición de informes urbanísticos al no haber quedado acreditado que el escrito de consulta presentado por el mismo tuviese por objeto la elaboración de informe alguno.”*

Al cierre del año, a pesar de haber transcurrido ya unos meses desde la citada resolución, aún no teníamos respuesta a la misma.

2. 2. Ordenación económica.

2. 2. 1. Comercio. Necesidad de adaptación de ordenanzas sobre venta ambulante.

En materia de comercio, procede destacar la Resolución recaída en la **queja 11/5556**, tramitada de oficio, con ocasión de la necesidad de que por parte de los municipios de Andalucía se lleve a cabo un proceso de adaptación de sus ordenanzas sobre

venta ambulante a la normativa común, derivada de la Directiva de Servicios y demás normas que la transponen y desarrollan.

En efecto, con ocasión del análisis llevado a cabo de distintos expedientes de queja tramitados en materia de comercio, pudimos constatar que un número más que considerable de ordenanzas municipales de municipios andaluces, reguladoras del comercio ambulante, no se encontraban adaptadas a la Directiva de Servicios y a la normativa que la transpone y desarrolla.

Por tal motivo fue por lo que en su día se estimó conveniente iniciar una actuación de oficio respecto a los Municipios capital de Provincia y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), en orden a confirmar la percepción tenida por esta Defensoría y conocer si se estaban llevando a cabo procesos de adaptación de la normativa local al nuevo escenario jurídico marcado por la Unión Europea.

En este sentido, después de haber recabado los informes pertinentes a lo largo del año 2012, ha sido en el presente ejercicio 2013 cuando ha sido formulada Resolución ante los organismos citados.

Así, se significaba en ella que en el marco de la Estrategia de Lisboa, las Instituciones Europeas aprobaron y promulgaron la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

En esta Directiva las Instituciones Europeas se proponía cuatro objetivos principales para conseguir un mercado interior de servicios:

- Facilitar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios en la UE;
- Reforzar los derechos de los destinatarios de los servicios en su calidad de usuarios de dichos servicios;
- Fomentar la calidad de los servicios;
- Establecer una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros.

La Directiva estableció un marco jurídico general que favoreciera el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios así como la libre circulación de los mismos, sin olvidar la garantía de un elevado nivel de calidad de la prestación de aquéllos.

Para su transposición, la propia Directiva establecía en el artículo 44 que los Estados miembros, antes del 28 de diciembre de 2009, adoptarían las medidas necesarias para la incorporación de sus directrices al ordenamiento jurídico interno.

Por lo que se refiere al Reino de España, tales medidas de adaptación de la normativa interna se fueron produciendo en cascada, a raíz de la publicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas) y de la publicación de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de

modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus).

La transposición y la adaptación normativa, debió resultar continuada por las diversas Comunidades Autónomas y por las Administraciones Locales.

Unas y otras estaban obligadas a adoptar diversas medidas y cambios en su estructura organizativa-relacional y en su normativa reguladora respecto a la prestación de los servicios a los que se refería la Directiva: cualquier servicio prestado a cambio de una remuneración económica (salvo los sectores excluidos) teniendo en cuenta, al mismo tiempo, la especificidad de determinadas actividades o profesiones.

Uno de los subsectores concernidos -en el ámbito de los servicios de interés general- lo constituye el de comercio ambulante, en el que los Municipios ostentan competencias en materia de autorización de mercadillos y acondicionamientos de los espacios habilitados a tal fin, conforme a lo que establecen el artículo 9.23 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y además, la potestad de ordenanza- en aplicación de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante (en Andalucía), modificada por la Ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modifican diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

Precepto este último que incorpora la posibilidad de que la Ordenanza Municipal establezca el régimen interno de funcionamiento del mercadillo y que, por otra parte, fija o determina el contenido mínimo de la regulación que ha de contemplar la Ordenanza:

- a. Las modalidades de comercio ambulante que se puedan realizar en los espacios públicos de su municipio.
- b. La duración de la autorización.
- c. Los lugares donde se puede realizar la actividad.
- d. Las fechas y horarios autorizados.
- e. El número, tamaño, estructura y localización de los puestos.
- f. Las tasas que en su caso puedan establecer los ayuntamientos para la tramitación de las licencias que autoricen el ejercicio del comercio ambulante en su municipio.
- g. El procedimiento para el otorgamiento de la autorización en el que se den las garantías recogidas en el apartado 1 del artículo 3 de la presente Ley.

Al mismo tiempo, y por cuanto al procedimiento de tramitación se refiere, y con antelación a su aprobación definitiva y a su publicación en el Boletín Oficial correspondiente, las Ordenanzas de comercio ambulante han de ser informadas por el Consejo Andaluz de Comercio, de forma preceptiva aunque no vinculante; debiendo el Ayuntamiento motivar y

notificar los motivos y razones de su discrepancia ante el Consejo, si la Ordenanza se aparta del informe de éste órgano consultivo.

En consecuencia, se estimó oportuno centrar nuestro análisis en la aparente indeterminación que hay en muchas Ordenanzas y en la normativa autonómica de comercio ambulante respecto del tiempo de duración de las autorizaciones.

A este respecto, resulta de interés el sentido de las respuestas facilitadas por los Ayuntamientos consultados y por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP).

En concreto, desde esta Federación se indicaba, amén de otras cuestiones, que desde la misma se venía desarrollando un intenso trabajo de colaboración con la Junta de Andalucía para facilitar a los municipios modelos de Ordenanza que le pudieran resultar de utilidad en el desarrollo de su función normativa.

Asimismo se significaba la importante labor de asesoramiento llevada a cabo para la adecuación de la normativa local a las exigencias de la Directiva de Servicios.

Añadía asimismo la Federación que uno de los modelos posibles de Ordenanza, denominado "Ordenanza Tipo reguladora del Comercio Ambulante en los Municipios", se había incluido en la página web de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, y que al respecto, la Presidencia de la entidad asociativa nos hacía llegar las siguientes consideraciones:

a) Que aún cuando por el ámbito que regulaba la Ordenanza Tipo, era de aplicación a una actividad económica, la autorización municipal iba referida al uso privativo del dominio público.

b) En la elaboración de la Ordenanza se había contado con la colaboración técnica de la Dirección General de Comercio de la Junta de Andalucía y con los representantes del sector afectado, prestando el máximo de atención a sus intereses legítimos.

c) En el seno del Consejo de Comercio no se había formulado propuesta de enmienda o tacha alguna al modelo de Ordenanza tipo, modelo de Ordenanza que había sido aceptado por un gran número de Municipios.

Sobre la duración de la autorización municipal, en el Art. 8.2 de la propuesta de Ordenanza se había optado por no fijar un plazo, dejando el mismo abierto dentro de los topes legales previstos en el Art. 3 de la, entonces vigente, Ley 3/2010, debiendo ser cada Municipio el que controlase aquel plazo y su posible prórroga, en ejercicio de su autonomía y de su potestad de autoorganización.

Por su parte, los Ayuntamientos venían a señalar que aplicaban la normativa estatal y autonómica de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a servicios en el mercado interior.

Asimismo, en relación con la solución adoptada respecto al plazo de validez de la autorización para el ejercicio de la venta ambulante en los mercadillos locales y sobre el

estado de tramitación del procedimiento seguido para la adaptación de las referidas Ordenanzas y, previsiones al respecto, se nos informaba:

Por el Ayuntamiento de Sevilla, que en lo que iba desde el año 2006, no existían en sus antecedentes datos sobre licencias tramitadas en materia de venta ambulante, ni de expedientes tramitados al efecto.

Igualmente, nos informaba el Ayuntamiento hispalense que no se había adaptado la Ordenanza Municipal a las modificaciones señaladas, aun cuando la Directiva de Servicios se había tenido en cuenta al elaborar la Ordenanza Municipal de Venta Ambulante del año 2009 (BOP número 90, de 21 de abril de 2009), incluyendo los reparos formulados por la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía, en fecha 28 de noviembre de 2008 al borrador presentado anteriormente.

Añadía el Ayuntamiento de Sevilla que a la fecha de su informe, se estaban revisando las actuaciones relativas a los Mercadillos de Venta Ambulante en el Municipio y se venían manteniendo reuniones con los vendedores para elaborar un borrador de ordenanza, adaptándola a las nuevas directrices sobre la materia, prestando especial atención a los criterios de adjudicación en los que se venía primando en exceso la antigüedad, la duración anual de la licencia, el seguro de responsabilidad civil, la inscripción potestativa en el Registros de Comerciantes y la tipificación de infracciones y régimen sancionador.

Desde el Ayuntamiento de Córdoba se nos informaba que tramitaban Proyecto de Ordenanza municipal reguladora del Comercio Ambulante, y que tras los sucesivos trámites y dictámenes de los pertinentes órganos y servicios técnicos municipales, se había remitido al Consejo Andaluz de Comercio en fecha 29 de noviembre de 2011, sin que a la fecha de su informe (febrero de 2012) se hubiere recibido el dictamen del citado órgano.

Por su parte, el Ayuntamiento de Almería nos informaba que había iniciado procedimiento para la adaptación de la Ordenanza Municipal de Comercio Ambulante que databa de 10 de noviembre de 1997 (BOP número 75, de 21 de abril de 1998), modificada por acuerdo plenario de fecha 13 de agosto de 2002, (BOP número 184, de 25 de septiembre de 2002).

Con el fin de adaptar aquella Ordenanza a las nuevas previsiones de la Directiva de Servicios y a la normativa específica de transposición, se había iniciado en noviembre de 2011, procedimiento para la elaboración y aprobación de una nueva Ordenanza, que a la fecha del informe municipal estaba aprobada inicialmente, y sometida a información pública, sin que hubiera emitido respecto a la misma informe o dictamen el Consejo Andaluz de Comercio.

Respecto al plazo de validez de las autorizaciones, se establecía en la Ordenanza que el mismo en la modalidad de comercio ambulante que no fuera en mercadillos, sería anual. Para la modalidad de mercadillos, la autorización sería por cuatro años, prorrogable por otros cuatro, con objeto de permitir o garantizar la amortización de inversiones.

El Ayuntamiento de Cádiz nos informaba que la Ordenanza de Venta ambulante fue aprobada inicialmente para adaptarla a la Normativa comunitaria el 3 de septiembre de 2010. Remitiéndola a la Comisión andaluza de comercio ambulante el 28 de septiembre de

2010, plantando la misma al texto aprobado inicialmente diversas observaciones como duración de la autorización, lugares de realización de la actividad, fechas y horarios, tamaño estructura y localización de pospuestos, tasas, procedimiento de autorización etc.

Tras la adopción de las observaciones formuladas, fue aprobada definitivamente mediante acuerdo del Pleno en fecha 4 de febrero y publicada en el BOP número 49 de 15 de marzo de 2011.

La duración de la autorización prevista en el artículo 8 sería de un año, prorrogable hasta un máximo de 5.

Por el Ayuntamiento de Granada se nos informaba que la Ordenanza Municipal de Venta Ambulante databa de 26 de enero de 1990 y que fue sometida a procedimiento de adaptación a la Normativa Comunitaria, siendo aprobada inicialmente el 25 de septiembre de 2009 y remitida a la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía, que formuló observaciones respecto de ámbito de aplicación, requisitos para ejercer la actividad, revocación de la autorización, etc. Tras ser aceptadas las observaciones, se aprobó mediante Acuerdo del Pleno de fecha 22 de diciembre de 2009, siendo publicada en el BOP de fecha 10 de febrero de 2010.

La duración de la autorización establecida es de un año, prorrogable hasta un máximo de 5.

Por lo que se refiere al Ayuntamiento de Jaén, el mismo nos informaba que la denominada Ordenanza Municipal Reguladora de las Actividades Minoristas realizadas fuera de establecimientos permanentes, en espacios libres, zonas verdes y vía pública (Comercio ambulante), fue sometida a la consideración de la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía el 18 de febrero de 2009, incluyendo las observaciones que la misma formuló respecto de impuestos y tasas aplicables, excesiva discrecionalidad de la administración al conceder la licencia, emplazamientos, etc.

La citada Ordenanza, fue objeto de aprobación y publicada en el BOP número 139 de 19 de junio de 2009.

Por lo que al plazo de duración de la autorización para el ejercicio de la venta ambulante, la misma estableció el plazo de un año.

El Ayuntamiento de Málaga nos informaba que la Ordenanza Municipal de Venta ambulante se aprobó inicialmente el 28 de octubre de 2010, para llevar a cabo la adaptación a la Normativa Comunitaria, siendo solicitado informe a la Comisión de Comercio de Andalucía con fecha 15 de noviembre de 2010, no recibiendo el Ayuntamiento el dictamen correspondiente hasta el 4 de julio de 2011.

Una vez aprobada definitivamente mediante acuerdo del Pleno de 24 de noviembre de 2011, se procedió a su publicación el BOP de fecha 29 de diciembre de 2011.

Al margen de lo anterior y Coincidiendo con la tramitación de la queja de oficio, diversas Asociaciones de comerciantes ambulantes nos presentaron escritos de queja en los que nos trasladaron su preocupación por la situación que atraviesa el sector del comercio ambulante, tanto por la actuación de algunos Ayuntamientos, como por el hecho de que el límite temporal de cuatro años establecido para la caducidad de las autorizaciones

en la normativa andaluza actualmente vigente, resulta manifiestamente insuficiente ante lo elevado de los gastos de inversión y costes que deben abordar para iniciar la actividad y concurrir a los mercadillos.

Asimismo, nos indicaban no entender que dicho problema quede solventado con la posible prórroga de tal plazo por la Entidad Local, ya que deja al sector al albur de las decisiones que pueda adoptar cada Ayuntamiento.

En este sentido, según exponían en su escrito estas asociaciones de comerciantes, las modificaciones normativas producidas para la adaptación de la Ley de Comercio Ambulante a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior y al momento de la aprobación del Texto Refundido de la Ley del Comercio Ambulante, mediante el Decreto Legislativo 2/2012, de 10 de marzo, han contribuido a acrecentar la problemática situación económica de los comerciantes ambulantes.

Tendiendo en cuenta todo lo anterior, entendimos oportuno señalar en el considerando de la Resolución lo siguiente:

“Única. - El nuevo régimen jurídico de la autorización de venta ambulante.

Recientemente hemos asistido a la modificación sustancial producida en el Decreto Legislativo 2/2012, de 20 de marzo, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Ambulante, anteriormente aludido, normativa por la que se había producido la transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, reforma producida mediante el Decreto Ley 1/2013, de 29 de enero.

La razón de ser de esta nueva reforma se describe en la exposición de motivos de la norma de rango legal, de la siguiente manera:

“la realidad actual y la interlocución que siempre se ha venido manteniendo con las organizaciones representativas del sector, ponen de manifiesto la necesidad de acometer una nueva modificación normativa que garantice mayor seguridad y estabilidad en el colectivo dedicado a esta actividad, el cual ve peligrar sus puestos de trabajo creándose una gran incertidumbre sobre la continuidad de sus autorizaciones municipales.

La urgencia de acometer esta modificación reside en la ambigüedad o falta de concreción que existe en el periodo de vigencia de las autorizaciones establecido en el actual texto refundido (de uno a cuatro años), lo que supone que los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía puedan iniciar en el año 2013 nuevos procesos de adjudicación de autorizaciones, sin que en la mayoría de los casos las personas titulares de esas autorizaciones hayan podido amortizar las inversiones realizadas para el adecuado ejercicio de la actividad o hayan podido obtener una remuneración equitativa de los capitales invertidos.”

Para evitar perjuicios económicos de imposible o difícil reparación, para evitar la situación de inseguridad y el mantenimiento de los empleos en el sector, el Decreto Ley 1/2013, de 29 de enero citado, aborda una ampliación del plazo

de duración de las autorizaciones para el ejercicio del comercio ambulante, estableciendo así un plazo de quince años, prorrogables por otros quince; plazo éste que se considera adecuado para garantizar la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos.

De esta forma se contribuye, como expresa el propio Legislador, “a la mejora de la profesionalidad en el ejercicio de la actividad, a la estabilidad en el empleo que se genera y a garantizar la protección de las personas consumidoras y usuarias”.

Asimismo, cabe señalar que con la finalidad de poder garantizar el alcance de los objetivos perseguidos con la modificación introducida, se prevé una Disposición Transitoria en el Decreto Ley 1/2013, de 29 de enero, previamente referido, que habilita a los Ayuntamientos de los municipios que hayan otorgado autorizaciones municipales para el ejercicio del comercio ambulante, conforme al plazo previsto de uno a cuatro años, para que puedan revisar el periodo de duración de las mismas conforme al nuevo periodo de quince años que se recoge en el presente Decreto-Ley”.

En base a todo lo anterior, se trasladaron a las Alcaldías de los Ayuntamientos de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla las siguientes sugerencias:

“Sugerencia: *al objeto de que en ejercicio de su potestad normativa reglamentaria que ostentan, inicien los tramites necesarios para revisar las Ordenanzas Municipales de Venta Ambulante (en mercadillos) para adecuar a la normativa autonómica del plazo de vigencia de las autorizaciones concedidas al efecto.*

Sugerencia: *para que actuando coordinadamente con la Administración de la Junta de Andalucía, contando con el previo dictamen de Consejo Andaluz de Comercio y, siguiendo las directrices de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, se trate de establecer, en la forma más homogénea posible, todos los extremos y elementos propios de la Ordenanza: ámbito de aplicación, requisitos para el ejercicio de la venta ambulante, lugares y espacios habilitados, características de los puestos e instalaciones, régimen tributos y tasas; autorizaciones y licencias; órganos de participación; régimen disciplinario y sancionador; etc.”.*

A la fecha de elaboración del presente informe, ya hemos recibido la respuesta de varios Ayuntamientos que nos trasladan la plena asunción de nuestras sugerencias, si bien estamos aún pendientes de conocer la respuesta del resto de capitales de provincia.

XII.- POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

2.2. *Lenguaje no sexista.*

La implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo, y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas, se configura en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para igualdad efectiva de hombres y mujeres, como un criterio general de actuación de los poderes públicos en las políticas de igualdad.

Al margen de lo anterior, procede traer de nuevo a nuestro Informe Anual el asunto planteado en la **queja 10/5274**, en la que la Asociación que la promovía, representada por su presidente, señalaba que el Ayuntamiento de Benamocarra (Málaga) empleaba un lenguaje sexista en todas las actas de las sesiones que se celebran en ese Consistorio, lo que provocaba que algunos concejales y concejalas se negaran sistemáticamente a firmarlas por dicho motivo.

A este respecto, esta Defensoría formuló una Resolución al citado Ayuntamiento, cuyo contenido fue oportunamente descrito en el informe anual correspondiente al año 2012. Pues bien, a pesar de la insistencia con la que se ha interesado respuesta a nuestra Sugerencia, el Consistorio no ha tenido a bien pronunciarse sobre la misma; hecho éste que ha sido interpretado como una negativa injustificada a aceptar nuestras propuestas y del que se deriva la presente mención, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 29.1 de la Ley 9/983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.

2.3. *Empleo.*

En el ámbito del empleo, también los recortes presupuestarios impuestos normativamente han podido afectar, en concreto en el ámbito del sector público, a las empleadas públicas, en su condición de mujeres, por cuanto que son solo éstas las que pueden ser madres y las que para ello pasan por el estado de gestación, en el que se pueden producir enfermedades y dolencias propias de éste o derivadas de enfermedad común que pueden dar lugar a situaciones de incapacidad laboral temporal.

Cuando redactamos este Informe, se formula una Resolución en la **queja 13/1794**, tramitada a lo largo del ejercicio de 2013, y promovida por una funcionaria del Ayuntamiento de Antequera, en relación con una posible disminución retributiva debida a una baja médica.

El asunto que motivó la tramitación de la queja de la funcionaria municipal fue, en un primer momento, sus dudas ante la aplicación, o no, a la baja laboral por Incapacidad Temporal, por embarazo con reposo, de la Instrucción conjunta de las Secretarías de Estado de Administraciones Públicas y de Presupuestos y Gastos por la que se dispone dar cumplimiento a las previsiones del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en relación con la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración del Estado.

Lo anterior, por cuanto desde 1 de febrero de 2013, a la fecha de presentación de la queja el 11 de marzo de 2013, se encontraba de baja laboral, Incapacidad Temporal,

por prescripción médica de reposo domiciliario, por amenaza de parto prematuro, y cuando al finalizar el mes de febrero de 2013, cobró ingresos inferiores a los que percibía en su puesto de funcionaria -unos 400€ líquidos menos- debido -según comunicación verbal del Departamento de Recursos Humanos del Ayuntamiento- a la aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, ya citado, porque entendían que su caso no se encontraba entre las excepciones de “*hospitalización e intervención quirúrgica*” y le habían aplicado todas las reducciones establecidas para los primeros 21 días.

Posteriormente, y una vez subsanados requisitos de carácter formal para la tramitación de la queja, en documento registrado en esta Oficina, con fecha 12 de abril de 2013, ratificaba mediante firma el contenido de la queja remitida en su día, rogando se prosiguieran las actuaciones correspondiente.

En este escrito de ratificación se adjuntaba copia de las nóminas de los meses de diciembre/2012, febrero y marzo de 2013; y, confirmaba no haber recibido notificación de Recursos Humanos sobre las deducciones aplicadas con carácter previo al ingreso bancario de finales de febrero de 2013, hecho que se repitió con la nómina del mes de marzo. También nos remitió copia del Acuerdo para el Personal Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Antequera para los años 2008-2011, copia de una de las Secciones Sindicales pues dicho acuerdo no había sido publicado oficialmente.

Concluía en su escrito de ampliación de datos significando que “(..) Tanto el Acuerdo como el Convenio para el Personal Laboral se encuentran denunciados por el Sr. Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Antequera desde noviembre de 2012. Al día de la fecha no se ha firmado nuevo Acuerdo-Convenio”. Y, por último, concretaba que “(..) No he presentado reclamación escrita en el Ayuntamiento....”.

A la vista de la respuesta recibida a la ampliación de datos requerida, y una vez estudiado toda la información aportada, resolvimos admitir a trámite su queja por entender que reunía los requisitos establecidos en la Ley 9/1983, por la que nos regimos y, en consecuencia iniciamos las actuaciones ante el Ayuntamiento de Antequera, de quien solicitamos su colaboración necesaria para poder conocer todos los datos precisos que afectaban a la cuestión planteada.

En cuanto al informe municipal recibido, merece la reseña de su contenido:

“(..) Con fecha 1/02/2013, la funcionaria arriba indicada presentó baja médica por I.T. con diagnóstico de “Amenaza Parto Prematuro. Anteparto. En la elaboración de las referidas nóminas se ha aplicado estrictamente lo establecido por el art. 9 del R.D. Ley 20/2012. Al día de la fecha no se han determinado los supuestos excepcionales citados en el apartado 5 de ese artículo. La referida baja se ha mantenido hasta el parto, que tuvo lugar en 5/05/2013”.

Del estudio detenido del contenido de la información aportada tanto por la interesada, como la facilitada por la Administración Municipal, y de las disposiciones vigentes que resultan de aplicación, estimamos oportuno considerar que el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, del Gobierno de España, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad introduce importantes modificaciones en la regulación de los empleados públicos que se encuentren en situación de incapacidad temporal, en concreto en su disposición adicional decimotercera se modula la cuantía de los complementos económicos a percibir por el personal al servicio de la

Administración del Estado, en función de los días de incapacidad temporal, siendo éstos de carácter progresivo, es decir, a menores días de baja, hasta tres, menos retribución que va aumentando en función de los días en los que se permanezca en situación de incapacidad laboral, hasta alcanzar los 21 días o más, a partir de los cuales se percibe el cien por cien de los complementos retributivos.

En el artículo 9 de esta norma, se dirige a las Administraciones Públicas un mandato para que éstas, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinen, respecto del personal a su servicio, los haberes a percibir por éste incluido en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social, cuando se encuentre en situación de incapacidad temporal, complementando, en su caso, las prestaciones de Seguridad Social a las que tengan derecho, respetando unos límites máximos.

En cuanto al régimen retributivo en situaciones de Incapacidad Temporal en el ámbito estatal, con fecha 15 de octubre de 2012, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas aprueba una Instrucción conjunta de las Secretarías de Estado de Administraciones Públicas y de Presupuestos y Gastos, por la que se dispone dar cumplimiento a las previsiones del Real Decreto- Ley 20/2012, de 13 de julio, en relación al régimen retributivo correspondiente a la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración del Estado, a las que anteriormente hemos hecho referencia.

Pues bien, esta Instrucción, en su apartado 7, contempla una serie de circunstancias excepcionales, en las que las retribuciones a percibir, serán las mismas que se vinieran percibiendo en el mes anterior a la incapacidad y de acuerdo con lo previsto en el apartado 5 del artículo 9 del Real Decreto-Ley de 13 de julio, se considerarán como tales, los procesos de incapacidad temporal que impliquen tratamientos de radioterapia o quimioterapia, así como los que tengan inicio durante el estado de gestación, aun cuando no den lugar a una situación de riesgo durante el embarazo o de riesgo durante la lactancia (estas dos situaciones de riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia, no se han visto afectadas por la aprobación del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio), y a las que por tanto no se les aplica la disminución de los complementos retributivos previstos en la disposición adicional decimoctava del reiterado Real Decreto Ley.

En esta disposición adicional decimoctava, se gradúa la cuantía de los complementos retributivos y de las propias retribuciones a percibir en situación de incapacidad temporal, en función de los días de duración de la misma, a menos días de IT menos retribuciones, aunque una vez alcanzados los 21 días de incapacidad temporal, se perciben éstas al cien por cien.

Por su parte, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, establece en su disposición adicional trigésima octava que la ausencia al trabajo por causa de enfermedad o accidente que no dé lugar a una situación de incapacidad temporal, comportará la aplicación del mismo descuento en nómina previsto para la situación de incapacidad temporal, permitiendo que el citado descuento no se aplique cuando el número de días de ausencia por enfermedad o accidente en el año natural no supere la cifra que se establezca por cada Administración Pública.

En el ámbito autonómico, la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, contempla en el artículo 14 como casos

excepcionales a los mismos efectos de la normativa estatal, es decir, en orden a regular las retribuciones del personal al servicio de la Junta de Andalucía, en situación de incapacidad temporal, al personal que se halle en las situaciones de riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, maternidad, paternidad, adopción y acogimiento, que percibirá el 100% del complemento:

«Artículo 14. Complemento por incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, maternidad, paternidad, adopción y acogimiento.

1. Al personal referido en las letras a), b) y c) del artículo 3 que legal o convencionalmente tenga reconocido el derecho a la percepción de prestaciones complementarias en situación de incapacidad temporal, se le aplicará, mientras se encuentre en dicha situación, además de lo previsto en la legislación de Seguridad Social, un complemento consistente en un porcentaje sobre la diferencia entre las prestaciones económicas que reciba del régimen de Seguridad Social al que estuviera acogido y las retribuciones que viniera percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad, con las reglas siguientes:

1ª. Se abonará el 100% del complemento por incapacidad temporal en los supuestos en los que la incapacidad temporal se origine por contingencias profesionales y por contingencias comunes que generen hospitalización o intervención quirúrgica. Asimismo, se percibirá el 100% de este complemento en el caso de enfermedad grave dentro de los supuestos que establece el Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

2ª. En los supuestos de incapacidad temporal por enfermedad común o accidente no laboral, el complemento se calculará:

a) Desde el primer día de la situación de incapacidad temporal hasta el tercer día inclusive, se abonará el 50% de las retribuciones que se vengán percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad.

b) Desde el cuarto día de la incapacidad temporal hasta el vigésimo día inclusive, el complemento que se sume a la prestación económica reconocida por la Seguridad Social será tal que, sumadas ambas cantidades, sea equivalente al 75% de las retribuciones que se vinieran percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad.

c) A partir del día vigésimo primero inclusive, se abonará el 100% del complemento.

3ª. El personal que se halle en las situaciones de riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, maternidad, paternidad, adopción y acogimiento percibirá el 100% del complemento regulado en el presente artículo.

4ª. Durante el periodo en que el personal se halle en incapacidad temporal por contingencias comunes, no se abonará complemento alguno para garantizar retribuciones de carácter variable, ni aquellas otras cuya percepción se encuentre condicionada por la efectiva prestación del servicio.

2. Las previsiones contenidas en este artículo serán de aplicación en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley»

El Acuerdo Marco, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, con fecha 9 de julio de 2013, y publicado en el BOJA núm. 142, del día 22 de julio de 2013 e Instrucción 1/2013, de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, cuyo objeto es permitir flexibilizar el régimen de jornadas, ausencias y horario del personal incluido en su ámbito de aplicación, y mejorar la conciliación de su vida personal, familiar y laboral.

Como puede verse, por la vía de este Acuerdo e Instrucción, se amplía el ámbito de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, en lo que atañe a las circunstancias excepcionales previstas en su artículo 14, en iguales términos a los establecidos en la normativa estatal, al incluir a *los procesos de IT que impliquen tratamientos de radioterapia o quimioterapia, así como los que tengan inicio durante el estado de gestación, aun cuando no den lugar a una situación de riesgo durante el embarazo o de riesgo durante la lactancia*, las cuales darán lugar a la percepción del 100% de las retribuciones.

Del análisis normativo, se desprende que la regulación retributiva autonómica contenida en la norma citada, para las mujeres que formen parte del personal al servicio del Sector Público Andaluz, en situación de incapacidad temporal derivada del estado de gestación, es más restrictiva que la regulación estatal, por cuanto que sólo contempla como situaciones excepcionales que den lugar a la percepción del 100% de los complementos retributivos, las derivadas de riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, cuando para la Administración del Estado, se consideran también situaciones excepcionales a estos efectos los procesos de incapacidad temporal que tengan inicio durante el estado de gestación, y no sólo las derivadas de las situaciones de riesgo durante el embarazo o de riesgo durante la lactancia.

No obstante, con la citada Instrucción 1/2013, se da cumplimiento a las previsiones del citado artículo 14 de la Ley 3/2012, en relación a la situación de incapacidad temporal del personal de la Administración de la Junta de Andalucía.

Esta Instrucción, que desarrolla el artículo 14, y anteriormente transcrito, en su apartado 7 dedicado a las Circunstancias excepcionales, en el apartado 2, establece que «Los procesos de IT que impliquen tratamientos de radioterapia o quimioterapia, así como los que tengan inicio durante el estado de gestación, aun cuando no den lugar a una situación de riesgo durante el embarazo o de riesgo durante la lactancia, tendrán esta misma consideración de circunstancia excepcional».

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se formuló la siguiente:

“RESOLUCIÓN:

Sugerencia: *Para que se promuevan las acciones oportunas, en orden a considerar como situación excepcional -con derecho a percibir el 100% de las retribuciones- a los procesos de incapacidad temporal que tengan inicio durante el estado de gestación, de las mujeres que formen parte del personal al servicio del Ayuntamiento de Antequera (Málaga), aun cuando no den lugar a una situación de riesgo durante el embarazo o de riesgo durante la lactancia”.*

Al cierre del presente Informe estamos a la espera de la respuesta municipal, si bien, se nos ha anticipado desde la Alcaldía Presidencia que la sugerencia formulada ya ha sido aceptada.

En la **queja 13/60**, una funcionaria del Ayuntamiento de La Campana (Sevilla) nos comunicaba que durante el periodo comprendido entre el 10/11/2011 al 29/02/2012, disfrutó del derecho a la prestación de Maternidad, de conformidad con la legislación aplicable según Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Según dicha Resolución, el importe de la prestación toma como referencia el 100% de la base reguladora correspondiente, resultando inferior al 100% de las retribuciones consolidadas y reconocidas en el Ayuntamiento donde prestaba servicios en aquellas fechas, por lo que consideraba que se había producido una situación de discriminación por razón de sexo al soportar una reducción en las retribuciones durante el permiso por maternidad, recibiendo un trato distinto al de un trabajador de baja por enfermedad al que según acuerdo de personal se le abona el 100% de sus retribuciones.

De la información aportada por la Entidad Local, resultaba que respecto a la situación de baja por incapacidad temporal el Ayuntamiento presta una colaboración obligatoria con la Seguridad Social consistente en el pago delegado de las prestaciones económicas. Dicha situación queda equiparada al tiempo de trabajo efectivo en el que el trabajador hubiera tenido derecho a la paga extraordinaria, por lo que, salvo pacto individual o colectivo que establezca lo contrario, el importe de las gratificaciones extraordinarias ha de minorarse en proporción al periodo de tiempo en que el trabajador ha permanecido en situación de Incapacidad Temporal ya que la prestación económica percibida por el trabajador de baja, ya incluye la parte proporcional de las gratificaciones extraordinarias.

En cuanto al supuesto de baja por maternidad, la gestión y pago de dichas prestaciones corresponde a la Seguridad Social. En este caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 quáter del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), la prestación por maternidad consistirá en un subsidio equivalente al 100% de la base de cotización, integrada esta por el total de remuneraciones que el trabajador tenga derecho a percibir, incluyéndose en ella aquellos conceptos como paga extraordinaria correspondiente a los días 1 a 9 de noviembre no debe incluir la parte proporcional de las pagas extraordinarias que debe abonar la Seguridad Social en la prestación por maternidad a partir del 10 de Noviembre, de lo contrario se estaría duplicando.

Por otro lado, el Reglamento de los Funcionarios del Ayuntamiento de la Campana (Sevilla) establece en su artículo 26 que los funcionarios públicos al servicio del mismo durante el período de incapacidad laboral transitoria o accidente de trabajo percibirán el 100% de las retribuciones reales.

Visto cuanto antecede y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la LGSS, la Administración municipal desestimó la reclamación planteada por la interesada, en tanto que durante la baja por maternidad las prestaciones económicas consisten en la percepción de la totalidad de la base de cotización, estando incluidas dentro de ésta la parte proporcional de las pagas extraordinarias. El complemento, hasta llegar al 100% de las retribuciones brutas mensuales, únicamente procedería en caso de pacto individual o colectivo, no preceptuando nada, respecto al permiso de maternidad, el Reglamento de los Funcionarios de la Entidad Local.

De las actuaciones e informes recibidos dimos traslado a la interesada, sin que transcurrido ampliamente el plazo prudencial para realizar dichas alegaciones y consideraciones, y al no haber obtenido ninguna respuesta, entendimos que compartía el informe emitido por la citada Entidad Local, relativo al asunto que nos planteaba en su queja, sin que fuera preciso continuar la intervención de esta Institución, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a través de personal especializado y mediante el establecimiento de programas de formación y apoyo a esta figura profesional es un deber ineludible de las Administraciones Públicas.

...

2.4. Transportes.

En el ejercicio 2013, se han tramitado varias quejas en materia de transportes promovidas por mujeres en las que, por diversas razones, se quejaban ante la Defensoría al considerar que debido a sus circunstancias personales, de discapacidad, vivir solas o por ser madres trabajadoras, del actuar de la Administración se desprendía una mayor dificultad para el desenvolvimiento de sus vidas.

Así en la **queja 13/505**, la reclamante, discapacitada y con problemas de movilidad, nos decía que tenía concedida *“una tarjeta de minusválida de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Vilches no quiere hacer una plaza de aparcamiento de minusválido cerca de mi domicilio, 4 casas más debajo de la mía hay dos plazas de aparcamiento los cuales siempre están ocupados por dos vehículos los cuales no suelen mover, un todoterreno el cual solo mueve en tiempo de aceituna, etc. Pues en ese lugar donde quiero que haga el ayuntamiento esa plaza de aparcamiento de minusválido es lo más cercano a mi domicilio, ya que si no tengo que hacer un recorrido mayor para poder aparcar y si tiro hacia la derecha de mi domicilio tengo que bajar mucha cuesta y luego subirla y si tiro hacia la izquierda tengo que subir mucha cuesta y bajarla, y mis piernas no están para eso, en donde yo digo es una zona donde está permitido aparcar y ya le digo que siempre está ocupado el espacio por vehículos que no se mueven y que es el sitio idóneo para una plaza de aparcamiento de minusválido, pero como yo soy una ciudadana de tercera por eso no quieren hacer esa plaza de aparcamientos para los minusválidos.”*

En la respuesta municipal, avalada por informe emitido por la Jefatura de Policía Local, se explicaban las razones por las que se denegaba la solicitud de instalación de una plaza de aparcamiento reservada para personas discapacitadas en la calle donde residía la afectada, que fundamentalmente eran el sentido único de la citada vía, con una anchura de calzada reducida, donde estaba prohibido el aparcamiento de vehículos en ambos lados.

Así las cosas, aunque no quedaba atendida la petición formulada, lo cierto es que nos encontrábamos ante una decisión válidamente adoptada por el órgano municipal competente y avalada por un informe de la Policía Local (informes a los que la Jurisprudencia viene reconociendo la presunción de veracidad y acierto). Por tanto, no pudimos advertir una concreta irregularidad por parte municipal en este asunto que justificase nuevas gestiones por nuestra parte en torno a este asunto, por lo que se determinó el archivo de este expediente de queja.

Asimismo, en la **queja 12/3847** la interesada, nos decía que vivía en una calle peatonal, pero habían arrancado los barrotes que cortaban el paso a los vehículos, ya hacía años, y ahora estacionaban hasta tres vehículos industriales de grandes dimensiones; con lo cual tapaban la puerta y las ventanas de su vivienda porque en la calle no hay aceras y se veía encerrada sin ver la luz del día y sin que le entrase el aire.

Añadía que la Policía Local decía que haría un estudio del problema, pero habían pasado cuatro años y todo seguía igual. También decía haber presentado varios escritos en el Ayuntamiento y nunca había obtenido respuesta. Incluso alguno de ellos para que cerraran la calle firmado por muchos vecinos y tampoco dio resultado.

Cuando había salido de su casa para pedir que no taparan la puerta y las ventanas, al final había acabado en discusión y habían llegado a agredirla por lo cual ya había tenido dos juicios de faltas.

Manifestaba ser una mujer soltera que vivía sola y tenía 41 años por lo que vivía asustada y temía que la volvieran a agredir.

Solicitado informe al Ayuntamiento, en la respuesta municipal se indicaba que la Concejalía competente en la materia contaba entre sus prioridades con diseñar un plan sobre la ordenación del tráfico y movilidad en el centro del municipio, en donde estaba la calle de la reclamante, que resuelva los problemas de circulación de vehículos a motor, aparcamiento irregular, movilidad y accesibilidad de personas en la vía pública detectados. Se añadía que, una vez concluido y aprobado el plan, se llevarían a cabo las medidas propuestas intentando conciliar los intereses de transeúntes, vecinos y comerciantes del centro histórico.

En vista de ello y como quiera que no se señalaba cuándo se pondría en marcha tal iniciativa, no nos permitía discernir cuando podría verse resuelta, la petición de la interesada de que se colocasen unos pivotes que evitasen el acceso a una calle peatonal, que se vía invadida de forma reiterada por un conductor desaprensivo que colocaba su vehículo delante de la casa de la afectada, dificultándole el acceso a la misma y generando molestias por ruidos y humos.

Se trataba de una situación abusiva (la afectada, según manifiesta, ha sufrido incluso agresiones físicas) ante la que esta persona, que se enfrentaba a diario con situaciones conflictivas, venía demandando, avalada por las firmas de muchos otros

vecinos, la intervención del Ayuntamiento desde hace varios años de forma infructuosa. Era importante señalar que, con anterioridad, ya existían barrotes en la calle que impedían acceder a la calle peatonal y que fueron arrancados por personas incívicas, por lo que lo que se demandaba es que fuera repuesto algún tipo de elemento que impidiera el acceso de vehículos a la calle y que fueran sancionadas las reiteradas infracciones que se producían al estacionar vehículos en ella.

Por todo ello y ante las circunstancias expuestas, de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos la siguiente

“RESOLUCIÓN:

Sugerencia de que, sin perjuicio de las futuras soluciones que, en orden a la regulación del tráfico en el centro histórico de esa población, contemple el futuro plan sobre la ordenación del tráfico y movilidad, cuya elaboración y entrada en vigor no es previsible a corto plazo, se propicie una solución al problema que afecta de forma cotidiana a la reclamante, resolviendo de forma razonada y sin dilaciones acerca de su solicitud de que sea repuesto algún tipo de elemento que impida el acceso de vehículos a la calle donde reside y que sean sancionadas las reiteradas infracciones que se producen al estacionar vehículos en ella.”

Sin embargo, el Ayuntamiento no ha contestado a nuestra sugerencia, por lo que no hemos tenido más remedo que proceder a la inclusión de esta queja en el Informe Anual al parlamento de Andalucía, en base al artículo 29, 2 de nuestra Ley reguladora.

...

2.8. Vivienda.

Como hemos dicho en apartados precedentes de este Capítulo, las mujeres solas con cargas familiares se encuentran en muchas ocasiones en situaciones de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión, cuando no de verdadera exclusión para el ejercicio y satisfacción de determinados derechos, tal es el caso del derecho a la vivienda. Situaciones que año tras año venimos corroborando a través de las quejas que tramitamos y de las que damos cuenta en nuestros sucesivos informes anuales al Parlamento de Andalucía. Pues bien, en el año 2013, se nos han seguido presentando bastantes quejas en las que estas mujeres se dirigen a la Defensoría exponiéndonos sus dramáticas circunstancias y solicitando desesperadamente ayuda para poder acceder a una vivienda digna y adecuada para ellas y sus familias, de régimen protegido por la Administración al no poder satisfacer este derecho en el mercado libre por no tener ingresos económicos suficientes para ello, tal es el caso, entre otras, de la **queja 13/2317**, **queja 13/2660**, **queja 13/2965**, **queja 13/4980**, **queja 13/6204**, y las que a continuación se relatan como ejemplos de algunas de estas situaciones.

Así, en la **queja 13/4437**, la interesada nos exponía que tenía tres hijos, de ellos, una hija que padecía discapacidad, y que necesitaba una vivienda, ya que le habían notificado que tenía que dejar la que ocupaba en alquiler, además de por el mal estado en

el que se encontraba la misma, motivo por el que había cambiado su domicilio a casa de uno de sus otros hijos.

Manifestaba también que acudió a la Unidad de Trabajo Social dado que había viviendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento, y le habían dicho que no le podían ayudar, que necesitaba tener una nómina. Finalmente, portaba junto con su queja, una serie de folios con firmas de personas que la apoyaron, parece ser cuando le reclamaron que dejara el piso en alquiler.

Admitida a trámite y solicitado informe, por los Servicios Sociales, se nos decía que esta mujer era usuaria de los mismos, presentaba problemática social y económica y desde el Programa de Familia, se venía trabajando desde el año 2000. Se nos adjuntaba un listado de las ayudas y servicios prestados desde entonces.

Referente a la vivienda que demandaba, se nos informaba que el Ayuntamiento carecía de viviendas de carácter social y que en cuatro ocasiones se había tramitado y gestionado ayudas económicas de emergencia para alquiler de vivienda. A la fecha del informe, los Servicios Sociales tenían constancia de que la familia había alquilado una vivienda libre en la localidad por importe de 400 euros, según manifestaba la propia afectada, además de que manifestaban que esta familia seguiría siendo atendida por los Servicios Sociales Comunitarios.

En la **queja 13/3010**, su promotora, con estado civil soltera, desempleada, y una hija a su cargo de 4 años de edad, en el mes de septiembre de 2010, no teniendo techo para ella y su hija, ocupó una vivienda vacía y sin mobiliario, sita en la ciudad de Alcalá de Guadaíra, propiedad de la antigua Empresa Pública de Suelo de la Junta de Andalucía (EPSA), hoy Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), siendo desalojada de la misma el 10 de mayo de 2011.

En el mes de julio de 2011, tuvo conocimiento que el anterior propietario/inquilino había entregado las llaves del inmueble a la Junta de Andalucía, por lo que volvió a ocupar la referida vivienda, en la que llevaba viviendo junto a su hija, su hermana y el hijo de ésta -de 6 años de edad- durante casi dos años.

Que, de nuevo, la referida EPSA tramitaba procedimiento de desahucio administrativo contra ella, alegando que la ocupaba sin título. Manifestaba al respecto que no se negaba a pagar una renta adecuada a dicho organismo.

En el informe de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía se nos decía lo siguiente:

“La Agencia de Vivienda y Rehabilitación, concedora de la situación en que se encuentra esta familia, sensible a su comportamiento y en base también a la valoración favorable que sobre dichas personas realizan sus vecinos, ha decidido permitir que la Sra. y sus familiares sigan ocupando la vivienda de la calle, con carácter provisional, hasta que se le pueda adjudicar otra vivienda que quede vacante y se adecue a las características y necesidades de esta unidad familiar, para lo cual los técnicos y trabajadores sociales de AVRA están en contacto con los servicios sociales del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra. Cuando eso ocurra se procederá a la regularización de esta unidad familiar, a propuesta del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda

Protegida, que tiene la competencia para ello en base al Reglamento que regula el funcionamiento de dichos Registros. Asimismo, le recuerdo que son los Servicios Sociales de los ayuntamientos los competentes para valorar la situación de las familias que residen en el municipio de referencia, por su cercanía a la población. Dichos servicios cuentan, no obstante, con la colaboración y el apoyo de los trabajadores sociales AVRA para el seguimiento e intervención con las familias, a fin de poder atender las necesidades habitacionales, haciendo compatible el derecho a una vivienda pública con la obligación de acceder a la misma respetando los principios de igualdad y transparencia.

Para poder permanecer de forma provisional en la vivienda que ahora ocupa, la familia de la Sra.ha asumido compromisos, cuyo grado de cumplimiento se revisará periódicamente, tales como formalizar la inscripción en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, así como el abono de la cuota de comunidad que se corresponde con la vivienda ocupada”.

A la vista de dicha información, puesto que de la misma se desprendía que el asunto por el que acudió a nosotros se encontraba solucionado, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 13/2475** la interesada nos decía que constituía familia monoparental con dos hijos a su cargo, se encontraba inscrita en el Registro de Demandantes de Viviendas Protegidas del Ayuntamiento de Sevilla y le había sido realizado Informe Baremo por los Servicios Sociales Comunitarios, a pesar de todo lo cual solicitaba ayuda para acceder a una vivienda acorde con sus ingresos.

Solicitado informe a los Servicios Sociales, se nos confirmó que tenía realizado el Informe Baremo para vivienda y que le fue la primera vivienda vacante, dependiente de EMVISESA; a la que renunció por no poder asumir el pago del coste mensual del alquiler que le suponían casi el 75% de sus ingresos. Con posterioridad, le fue adjudicada vivienda de promoción pública de AVRA, cuyo alquiler sí podía asumir, al suponer éste el 25% de sus ingresos. Con ello fue satisfecha la pretensión de la interesada y la Defensoría dio por concluidas sus actuaciones.

En la **queja 13/3355**, su promotora nos decía que tras haber sido desahuciada de su vivienda, con su tres hijos de 14,12 y 8 años, y haber tenido que vivir en la calle, se había visto obligada a ocupar una vivienda de titularidad de EPSA, había sido denunciada por usurpación, siguiéndose contra ella las diligencias previas en un juzgado de instrucción de Sevilla.

Por ello, decía que en breve sería desahuciada de la vivienda que actualmente ocupa, no teniendo donde ir con sus hijos menores. Por lo que solicitaba se le adjudicase una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler

Solicitado el correspondiente informe por AVRA se nos decía lo siguiente:

“(...) a raíz de la orden dada por el Juzgado de Instrucción nº 2 el pasado 4 de Noviembre del presente año, ordenando el desalojo dede la vivienda que ocupaba, ésta decidió abandonarla voluntariamente antes de la ejecución de dicha orden, solicitando a cambio que se le facilite el acceso a una vivienda

cuando sea posible. Finalmente, el desalojo voluntario se produjo el 12 de Noviembre, fecha a partir de la cual la vivienda ha pasado a disposición de la Comisión de Vivienda del Polígono Sur para dar cobertura en ella a alguna de las familias solicitantes de vivienda en la convocatoria del pasado mes de Julio.

A partir del desalojo voluntario de la vivienda por parte de D^a:, esta agencia pública, sensible a las circunstancias que rodean a esta unidad familiar, está valorando una propuesta de realojo temporal en alguna vivienda propiedad de AVRA fuera del Polígono Sur”.

A la vista de lo anterior, se deduce que el problema de vivienda por el que acudió a nosotros la interesada se encuentra en vías de solución, por lo que hemos decidido dar por concluidas nuestras actuaciones.

En la queja **13/2584**, nos tuvimos que remontar a los antecedentes del caso existentes en esta Institución. Así en el expediente de queja 11/851, la interesada nos exponía que era mujer separada, que había sufrido malos tratos y vivía con sus dos hijas menores de edad. No obstante, añadía, que no tenía vivienda y que vivía de la caridad de su familia.

Manifestaba que llevaba diez años esperando a que, como se le había prometido por personal de trabajo social que se había encargado de su caso, se le adjudicara una vivienda de promoción pública, si abandonaba la que venía ocupando ilegalmente, lo cual hizo.

En la tramitación de la citada queja, y en un primer momento, se solicitó informe de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba.

Dicho Servicio nos informó que en octubre de 2009 remitieron a la Delegación Provincial de Obras Públicas informe social valorando y proponiendo, con la máxima prioridad, la adjudicación de una vivienda a la interesada, dada la urgencia de garantizar la integridad de las personas menores afectados por el problema de necesidad de vivienda.

A la vista de la información recibida, se acordó solicitar informe a la entonces Delegación Provincial de la Consejería e Obras Públicas en Córdoba y a VIMCORSА.

La Delegación Provincial nos comunica que ha dado traslado a EPSA de la situación de la interesada, y VIMCORSА, manifestaba que se le había requerido al objeto de que formalizara su inscripción en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida, como requisito necesario para poder adjudicarle una vivienda.

Finalmente, y en la consideración de que se estaban realizando las actuaciones necesarias en aras a poder adjudicarle una vivienda, en virtud de Resolución de esta Defensoría de fecha 22 de febrero de 2012 decretamos el archivo de las actuaciones en la queja.

No obstante, en virtud de comunicación de fecha 31 de marzo de 2012, la interesada se volvió a dirigir a esta Institución exponiendo que habiéndose encontrado en la calle y no habiendo recibido ayuda de los organismos públicos a los que se había dirigido, se encontraba acogida en el albergue municipal con sus dos hijas de 14 y 8 años de edad.

Manifestaba la interesada que reunía todos los requisitos para que se le adjudicase una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler: estaba inscrita en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, en ella concurrían circunstancias de urgencia, constatadas por los servicios sociales, era víctima de violencia de género y su familia se encontraba en riesgo de exclusión social.

Por último, insistía la en la necesidad de que con la urgencia que demandaba su situación, se le adjudicase una vivienda de promoción pública, fundamentalmente para garantizar la estabilidad emocional de sus hijas.

En fecha reciente hemos recibido comunicación de Vimcorsa en la que se nos informa que la interesada ha resultado adjudicataria de una vivienda de segunda ocupación, propiedad de la Comunidad Autónoma, en régimen de alquiler, en la sesión celebrada por la Comisión Técnica de Adjudicación de Vivienda de Protección Oficial de Promoción Pública de la Junta de Andalucía, el pasado día 4 de octubre de 2013 y que las llaves de la misma le fueron entregadas el día 11 del mismo mes.

A la vista de lo anterior, le trasladamos nuestra satisfacción por la resolución favorable del asunto que nos confió en queja, procediendo a dar por concluidas nuestras actuaciones.

2.10. Bienestar Social: Servicios Sociales y Dependencia.

2.10.1. Servicios Sociales.

Una de las características más notorias de la presente crisis económica es que su profundidad y duración ha provocado que su afectación se haya extendido a grupos de población cada vez más amplios.

Si en los comienzos se circunscribía a personas con una escasa o inexistente historia laboral y a personas muy solas, sin red social, ni afectiva, a menudo con adicciones y enfermedades mentales sin tratar, y/o con familias desestructuradas, hoy los efectos de la crisis han empujado hacia la pobreza a una parte de la clase media y también a trabajadores asentados. Estamos viendo que muchas personas que antaño estaban en zonas de integración social, paulatinamente van pasando hacia espacios de mayor vulnerabilidad, cercanos a la exclusión social, cuando no en situación verdadera de exclusión.

Parece obvio que la actual recesión conllevará un aumento de la desigualdad, a la destrucción de capital humano y un incremento desmesurado de la pobreza. Los datos que vamos conociendo sobre los efectos de la crisis son demoledores: una de cada cuatro personas se encuentra en riesgo de exclusión social; uno con siete millones de hogares tiene todos sus miembros en paro; el 95% del empleo destruido corresponde a personas menores de 35 años.

Y las previsiones de pobres sitúan a nuestro país en uno de los picos más altos de Europa, lo que hace prever que en los próximos años alcancemos cifras muy preocupantes en un claro retroceso de la sociedad de más de treinta años.

Por otra parte, ya decíamos en el epígrafe dedicado a la Introducción, que la crisis tiene consecuencias particularmente graves, en especial para las personas vulnerables y las mujeres, a las que afecta directamente, con reducciones salariales o la pérdida o precarización de sus puestos de trabajo, e indirectamente, a través de los recortes presupuestarios en los servicios públicos y las ayudas sociales.

Como decimos, son las mujeres las más afectadas por la crisis, y lo son por dos razones: por ser mayoría entre las personas necesitadas de asistencia y por ser las que suplen en el ámbito familiar la carencia de recursos. A este respecto, llama la atención que la mayoría de las quejas que recibimos por problemas relacionados con la crisis económica en el ámbito de los servicios sociales y dependencia, sean interpuestas por mujeres, lo que demuestra que asumen el papel protagonista en la defensa de los derechos y en la salvaguarda de sus familias ante situaciones de vulnerabilidad.

Mujeres con hijos e hijas a su cargo que manifiestan que sus familiares no perciben ingreso alguno, la más de las veces se trata de mujeres solas con cargas familiares, en algunos casos víctimas de violencia de género que en muchos supuestos no perciben la pensión alimenticia por parte del padre de sus hijos e hijas por diversos motivos; carecen de vivienda en propiedad o en alquiler, al haber tenido que dejar de pagar las mismas, lo que las ha llevado a vivir en casa de familiares, en inmuebles que no tienen la consideración de viviendas e incluso, de ocupas en viviendas tanto de propiedad privada como pública.

En ellas las afectadas nos relataban, a través de mensajes a veces desgarradores, las enormes dificultades con las que se estaban encontrando para afrontar y superar la difícil coyuntura que se habían visto obligadas a atravesar.

En este sentido, demandaban la asistencia de esta Institución para, cuanto menos, poder resolver las necesidades más inmediatas que se les presentaban en materia de vivienda o empleo.

Es el caso de la **queja 12/2041**, **queja 12/3337**, **queja 12/4752**, **queja 12/6300**, **queja 12/6580** y **queja 13/541**.

A este respecto, por parte de esta Institución han sido desarrolladas actuaciones ante las autoridades públicas competentes, en especial, ante las entidades locales afectadas y ante la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, al objeto de tomar conocimiento sobre las circunstancias concurrentes e interesar una solución ágil al problema particular planteado en cada queja.

De igual modo, se ha asistido a las mujeres que han requerido nuestra intervención, ofreciéndoles asesoramiento e información sobre instituciones y organismos a los que poder acudir.

Relataremos a continuación, algunos ejemplos de estas situaciones dramáticas.

Una situación clara de exclusión la vimos recogida en la **queja 13/1099**, en la que una madre soltera que había sufrido malos tratos, con tres hijos de 17, 15 y 14 años, se encontraba en el Centro de Acogida Municipal de Córdoba y nos refería que llevaba

viviendo en el albergue desde el mes de Septiembre. Decía no tener familia ni un lugar donde ir, por lo que nos solicitaba ayuda para encontrar un alojamiento digno.

El día 19 de febrero, recibimos una llamada de la interesada que nos avisaba que el día 20 la desalojaban del albergue y no tenía donde acudir. Nos pusimos en contacto con el Director General de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba que, después de varios contactos a lo largo de esa semana, nos refirió que era una familia de etnia gitana con tres hijos, dos menores y uno mayor. Llevaban un largo periodo en el centro de acogida municipal sin someterse sus miembros a las normas del centro. El hijo mayor se negaba a comer allí, y manifestaba sentir asco por todo aquello. Los dos menores desaparecían los fines de semana, alegando la madre a su favor que estaban con un familiar. Realizada investigación desde los Servicios Sociales se comprobó que no era así, y que ambos permanecían por las calles durante gran parte de la noche.

Ante la incapacidad de sacar algo de ellos, y debido a que en breve cobraría la Renta Activa de Inserción consideraron que lo mejor era proceder en ese momento a que saliesen del centro. Intentamos convencerles en dos ocasiones que sería conveniente planificar la salida con un recurso de acogimiento. Quedaron en estudiar nuestra propuesta y respondernos días después.

Con posterioridad, después de haberle solicitado información mediante un escrito, se nos respondió en los siguientes términos:

"En lo que respecta a la salida de esta familia del Albergue, venimos a indicarle lo siguiente:

La familia ingresa con nosotros el día 28 de Septiembre de 2012 derivada de los CSSC (...); desde su ingreso se plantea desde el equipo un Plan de Intervención, plan del que se va haciendo seguimiento semanalmente con A., no obteniendo gran participación por su parte llegando a incumplir gran parte de los acuerdos. A pesar de ello, se le amplía plazo hasta la posibilidad de ingresos, tramitándole el técnico por vía urgente en Febrero el salario social, entregando informes a Bienestar Social.

El día 19 de Febrero al pedirle a la madre un documento del SAE donde justifique que no está cobrando prestación alguna para adjuntarlo a la solicitud del salario, comprobamos que está percibiendo la RAI, este mes ha cobrado la primera cuota. Es a partir de este hecho cuando se le informa que se planteará su caso en Comisión Mixta para valorar fecha de salida al tener ya ingresos económicos.

El día 20 se reúne la Comisión mixta y valora darle ampliación hasta el día 27 de febrero.

El día 21 observamos en el registro que la madre y sus hijos han abandonado el Centro el día anterior por la tarde, es decir el día 20, y todo ello sin dar la posibilidad de comunicarle lo hablado en la reunión de la Comisión Mixta.

Podemos afirmar que la familia no fue expulsada al abandonar voluntariamente nuestro Centro antes de la fecha de salida prevista por la

Comisión Mixta y no dice la verdad en lo que respecta al cobro de la RAI, ella misma nos dijo que había cobrado ya en el mes de Febrero”.

En este caso, es probable que la anunciada salida del albergue le hizo decidir su abandono unos días antes, una vez que hubiera encontrado acomodo en algún lugar. Dada las peculiaridades de la familia y que no tuvimos ningún contacto posterior con la interesada procedimos al cierre de la queja.

Otra queja en la que se ponía de manifiesto las dificultades que viven las mujeres solas con hijos a su cargo y con ingresos reducidos correspondientes a una pensión no contributiva y la ayuda familiar con las que difícilmente pueden subsistir, fue recogida en la **queja 13/3181**. En ésta nos decía una señora de Puerto Real (Cádiz) que era una discapacitada física con una minusvalía del 71%, que tenía dos hijos de 14 y 12 años, y sus ingresos se reducían a una pensión de 547 euros con la que no llegaba a final de mes. No recibía la pensión compensatoria del marido desde hacía muchos años, ya que la falta de movilidad le impedía realizar las gestiones necesarias ante los juzgados.

Por otro lado, nos refería que desde los Servicios Sociales le venían prestando una ayuda de 150 € mensuales para hacer frente al sostenimiento de la familia. Sin embargo, hacía unos días le llamaron para indicarle que no podrían ayudarle más, debido a que debían atender a muchas familias que en esos momentos lo estaban pasando muy mal.

No obstante, había solicitado una entrevista a la Concejal del Área de Bienestar Social del Ayuntamiento, encontrándose a la espera de trasladarle su problema.

Nos dirigimos al Ayuntamiento de Puerto Real solicitándole información de la situación.

En el informe recibido se nos vino a decir lo siguiente:

”Cuenta con unos ingresos fijos correspondientes a su minusvalía, de ahí que desde los servicios sociales se le hayan concedido numerosas ayudas económicas.

Debido a sus ingresos y circunstancias personales se decide concederle una ayuda económica de 150 € mensuales, y es cierto que revisado su expediente, se estima que dicha ayuda se concederá en meses alternos y no de continuo tal y como en un primer momento se estableció, motivado entre algunos motivos, porque el fin de dicha ayuda era para el pago de suministros básicos (luz y agua), y estos recibos se reciben en meses alternos, al ser bimensuales”.

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

Tramitamos la queja ante la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, que nos comunicó que el salario social se encontraba en trámites de Resolución ya que había sido valorada y aprobada una subvención de 3.329,70 €, no

obstante nos reconocía que aun se encontraba en trámite el pago y pendiente de recibir los créditos necesarios desde la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Esta situación de retraso anormal en la tramitación y resolución del salario social ha sido una constante durante el año 2013 -pese a haberse reducido normativamente su plazo de tramitación de 3 a 2 meses- y ha tenido consecuencias dramáticas para muchas familias que precisan de la percepción del mismo para su supervivencia económica.

Situación parecida la encontramos en la **queja 13/3840**, en la que una madre nos decía que se encontraba en tan mala situación económica que prácticamente no tenía nada que darle de comer a su hijos. Señalando que vivían en unas condiciones pésimas en una vivienda cedida por el Ayuntamiento cerca del cementerio. Vivienda que no contaba con los requisitos mínimos de habitabilidad al estar llena de bichos y ratas.

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

A la vista de esta situación, le indicamos que debía remitirnos copia de la solicitud presentada para el salario social, así como nos indicase si había solicitado una vivienda al Ayuntamiento inscribiéndose en el Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas.

Recibida la respuesta de la interesada, sólo pudimos dirigimos al Ayuntamiento para obtener información de esta familia, ya que con respecto al Salario Social no nos envió la documentación solicitada, que nos hubiera permitido dirigirnos a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Política Social.

La información recibida desde el Ayuntamiento nos permitió conocer que se le estaban ofreciendo los recursos y los medios disponibles para paliar su situación que venía arrastrándose desde hacía ya bastantes años. Asimismo, en relación a la vivienda se nos comunicó lo siguiente:

“Hacía varios años que tuvo una vivienda adjudicada en el municipio, pero se vio obligada a abandonarla.

El alojamiento municipal referido estaba destinado a situaciones de emergencia social, habiendo sido anteriormente la casa del guarda del cementerio y la cual es independiente del resto del recinto. Consta de cocina, dormitorio, estar y baño, Se le amuebla entera y se le facilita menaje de cocina, así como ropa de cama y toalla, ya que no disponían de nada. Se le cede gratuitamente sin tener que abonar alquiler, ni gastos de luz y agua.

Se le exigía un compromiso de cuidar y conservar la vivienda en las mismas condiciones que se les entrega, cuidar el entorno (esto es, no arrojar basuras, ni escombros, colillas, papeles, etc.), hacer un uso adecuado de consumo de luz y agua, continuar con búsqueda de vivienda y comunicar cualquier novedad a los Servicios Sociales Comunitarios;”

Asimismo, nos indicaba el Ayuntamiento que le había facilitado ayudas familiares puntuales y la tramitación del Salario Social, que estaba cobrando en ese momento y seguiría cobrando hasta Diciembre del año en curso.

Con esta información, y considerando correcta la actuación municipal, dimos por concluida nuestra intervención.

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

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

En este caso, nos hemos dirigido al Ayuntamiento de Sevilla solicitando información respecto a esta familia e interesando del mismo algún tipo de respuesta a la dramática situación expuesta por esta mujer. A la fecha de redacción de este Informe aun no hemos obtenido la información requerida.

Otra situación muy dura es la que nos reflejaba en la **queja 13/4885** una mujer con cinco hijos, y sola. Las edades de los hijos estaban comprendidas entre los 6 y los 26 años, y cuatro de ellos eran celíacos, encontrándose sin posibilidad de darles una alimentación adecuada a su enfermedad por su falta de medios. Además, llevaba meses sin pagar la luz y el agua, y añadía que ese día, en el que presentaba el escrito, no tenía ni siquiera para el pan. Según explicaba, había acudido a la bolsa de empleo del Ayuntamiento, pero sin resultado alguno.

Trasladamos el caso al Ayuntamiento solicitándole información y pidiendo que se atendiese, en la medida de lo posible, esta dramática situación.

Una de las situaciones que hemos visto reflejada con más frecuencia en las quejas remitidas por mujeres solas con hijos e hijas a cargo es la falta de atención por parte de los padres a la pensión compensatoria, lo que deja a la mujer e hijos en situación de absoluto abandono.

Tal es el caso del relato contenido en la **queja 13/6394**, en la que una señora de Puerto Real nos decía que era *“una mujer soltera con dos hijos de los que el padre no se hace cargo de ellos desde hace años, ni les ha pasado la manutención. Le estoy tramitando ahora la denuncia, y tengo una hipoteca de 329 euros, más los gastos de agua luz y comunidad.*

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

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

Nos dirigimos al Ayuntamiento para corroborar esta información y conocer la atención que se le estaba prestando por parte de los servicios sociales.

Como vemos en estos casos y en otros llegados a la Institución, como consecuencia de la crisis económica se está produciendo una feminización de la pobreza. Podemos decir que la crisis tiene efectos distintos para hombres y mujeres ya que ellas acceden menos a los subsidios y tienen mayores dificultades para encontrar empleo, sobre todo cuando deben afrontar solas las cargas familiares.

Para concluir, hay un asunto que nos parece relevante por la especial incidencia que tiene sobre las mujeres y es el que se plantea en relación al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad.

Se da la circunstancia de que las mujeres separadas que cuentan con derecho a percibir pensión alimenticia de sus exparejas, si dicha pensión supera los umbrales establecidos en la norma que regula esta prestación, no pueden ser beneficiarias del salario social. Ocurre que muchas mujeres no perciben tal pensión de sus exmaridos, sea por encontrarse estos imposibilitados económicamente para hacer frente a tal gasto o por mera voluntad incumplidora. El problema es que en estos casos la mujer queda económicamente desamparada ya que se le niega la posibilidad de percibir el salario social hasta tanto no exista un pronunciamiento judicial que implique la anulación o la minoración de la pensión acordada.

Dado que estos procedimientos judiciales de reclamación de la pensión impagada pueden llegar a tardar varios años, las mujeres y sus hijos mientras dura el proceso quedan en una auténtica situación de desamparo económico, sobreviviendo de las ayudas puntuales que pueden obtener de sus familiares, de los servicios sociales o de las entidades del tercer sector de acción social.

Creemos que debería arbitrarse algún procedimiento que haga posible que estas mujeres puedan acceder al salario social desde el momento en que acrediten haber interpuesto denuncia por impago de sus pensiones alimenticias y asumiendo el compromiso de informar a la Administración de cualquier cambio que se produzca en dicha situación de impago, así como de la resolución judicial que finalmente se dicte.

2.10.2. Dependencia.

Entre las numerosas quejas que esta Institución ha recibido en materia de dependencia, únicamente dos de ellas han mostrado como telón de fondo familiar alguna situación de las incardinables entre la violencia de género:

Concretamente, en la **queja 13/3785**, la hija de una señora dependiente que padece alzheimer, nos expuso el problema de su madre tras haber retornado al domicilio familiar, en compañía de su marido, desde la residencia en la que hasta ese momento se encontraba. Queja que presenta interés por mostrar el problema de una persona a la que sobreviene una situación de desvalimiento (alzheimer), cuanto existen indicios de que pudiera estar siendo objeto de un trato inadecuado, (si no violento), en el seno de su domicilio familiar; planteando la cuestión de qué recursos ágiles pueden emplearse, cuando

el marido aún sigue siendo, a todos los efectos, el representante legal y guardador de hecho de la afectada y por tanto, el que tiene el poder de decisión sobre la misma.

En la queja referida, la compareciente, hija de la afectada, mostraba su preocupación por el hecho de que su madre, desvalida por el alzheimer, no fuera debidamente atendida por su padre, temiendo que la tuviera en situación de abandono.

La interesada explicaba que su madre había obtenido plaza en una Residencia de Mayores, por la vía de urgencia, al haber recibido amenazas de muerte de su marido, encontrándose desvalida por el alzheimer que padecía y teniendo en curso el procedimiento judicial de incapacitación.

Puesto que el marido de la dependiente pertenecía a MUFACE, esta entidad costeaba parte de la plaza de la misma, si bien, al suprimir esta ayuda, el padre de la compareciente había decidido el regreso de su mujer al domicilio familiar, sacándola de la Residencia. Decisión que había preocupado a la hija, al temer por la integridad física de la madre y por la inadecuada atención de sus necesidades por parte del marido (alimentación, tratamiento médico, etc.), interesando nuestra intervención para agilizar la adjudicación de una plaza concertada residencial a la dependiente.

Solicitado informe a la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, así como al Ayuntamiento de Sevilla, la primera manifestó que la afectada tuvo reconocida plaza residencial concertada, accediendo a ella el 29 de marzo de 2012, con una aportación en el coste del servicio del 75% de sus ingresos líquidos. No obstante, fue retirada de la misma el 30 de abril de 2013 por su marido, que es el legitimado para promover el reconocimiento de nuevo recurso como su guardador de hecho y representante legal.

Por su parte, los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sevilla, añadieron que en Noviembre de 2013, quedó concluso para sentencia el procedimiento de incapacitación judicial de la afectada. Por todo lo cual, hubimos de archivar la queja, entretanto se determinaba dicha incapacitación y se designaba a la persona que haya de asumir la tutela o curatela de la dependiente.

En segundo lugar, entre las quejas de violencia de género, también encontramos el caso inverso (**queja 13/143**), cual es el de una señora, que había sido víctima de la misma y cuyo marido se encontraba en una Residencia de Mayores, afectado por alzheimer, que, a pesar de todo, se vio en la necesidad de retornarlo a su domicilio, al carecer de recursos para asumir el coste de la plaza.

La compareciente exponía que su marido, que padecía alzheimer, era violento con ella, de tal modo que su agresividad determinó que se acordara una medida de alejamiento judicial y que lo ingresara en una Residencia en plaza privada.

La falta de recursos económicos motivó, sin embargo, que la interesada hubiera de pedir que se dejara sin efecto el alejamiento, para poder permitir que su marido retornara al domicilio familiar, con el consiguiente riesgo, no solo para ella, sino para un hijo conviviente, de 47 años y un 39% de discapacidad, sin trabajo ni prestación alguna.

En el caso en cuestión, en los informes recibidos se remitía la respuesta viable a los recursos de la dependencia, como caso de situación de emergencia o urgencia social

(no de exclusión social), si bien, la solicitud de la interesada databa de agosto de 2012, sin haber obtenido respuesta, falleciendo de hecho el dependiente el 8 de octubre de 2013, sin que siquiera se hubiera realizado su valoración.

Por lo demás, hemos de destacar la peculiaridad de la enorme incidencia en las mujeres de todas las cuestiones que comporta el Sistema para la Dependencia, en un doble sentido, a saber:

Por una parte, desde un punto de vista de vertebración social, la población femenina constituye, casi en su totalidad, el grupo que -aunque sin obligación legal, pero impelido por concienciación cultural, tradición o condición de género-, ha venido adoptando hasta la fecha el rol de asumir el cuidado de otro u otros miembros del grupo familiar en situación de dependencia, aún a costa de limitar con ello su vida laboral y personal.

De este modo, a pesar de que sean loables y beneficiosos los esfuerzos institucionales por equiparar en obligaciones y derechos a mujeres y a hombres, es lo cierto que, en determinados ámbitos, la igualdad no puede operar más que como una garantía abstracta, que, irremediablemente, va a ser ignorada o voluntariamente renunciada por la mayor parte de sus destinatarias, condicionadas por deberes familiares que, en conciencia, no van a postergar.

En este contexto, durante el año 2013, el parón del Sistema de la Dependencia, producto de los recortes presupuestarios a causa de la crisis económica, ha generado situaciones críticas para muchas familias con un miembro afectado por la dependencia.

Pero ni siquiera aquellas familias que han tenido la fortuna de estar ya dentro del sistema, al haberse reconocido su situación de dependencia y aprobada la oportuna prestación antes de llegarse a esta situación, han escapado a las consecuencias de los recortes normativos impuesto a la dependencia. Así, el convenio especial con la Seguridad Social para cuidadores no profesionales, cuyo coste de cotización asumía la Administración, y que beneficiaba especialmente a las mujeres que estaban asumiendo el cuidado de sus familiares, fue derogado a partir de la segunda mitad de 2012, haciendo perder a la prestación económica en cuestión uno de sus alicientes, ya que retribuía el sacrificio de la mujer que decidía dedicarse a los *“cuidados en el entorno familiar”*.

Por su parte, tratándose de la señalada prestación económica ya reconocida, numerosas mujeres nos plantearon el problema del impago de los vencimientos anuales, desde 2012, de los atrasos devengados por su reconocimiento con efectos retroactivos (posibilidad ésta en estos momentos exótica, al haber desaparecido), y, con ello, las dificultades que tenían para asumir el coste de las atenciones especiales del dependiente, que, en ocasiones, ya habían comprometido, al no esperar que se produjera el incumplimiento (adaptaciones de vivienda, terapias y tratamientos, etc.). En este punto concreto, afortunadamente, la voluntad y persistencia de los afectados -a la que hemos tratado de sumarnos con gestiones y propuestas desde la Defensoría- ha permitido que la Administración comience a dar una respuesta positiva, al menos por lo que se refiere al pago de las deudas correspondientes al vencimiento de 2012.

Más difícil ha sido la coyuntura de las mujeres a cargo de hijos dependientes menores de edad o discapacitados, cuando el recurso idóneo propuesto ha sido el de la

prestación económica para cuidados en el entorno familiar, al haber estado paralizada la aprobación de nuevas prestaciones económicas en todo el año 2013.

Por otra parte, como decíamos al comienzo, el Sistema para la Dependencia y sus deficiencias también incide en las mujeres en el aspecto laboral, ya que son ellas quienes integran el grueso de quienes desempeñan la labor profesional de auxiliares del Servicio de Ayuda a Domicilio o de auxiliares de Servicios de Atención Residencial y Unidades de Estancia Diurna.

El hecho de que los trabajadores de este sector sean mayoritariamente mujeres y la circunstancia de que desde hace más de un año se trate de un sector afectado por los impagos de nóminas y por los recortes en la demanda de servicios (plazas vacantes en Centros de todo tipo, demora en las transferencias interadministrativas destinadas a la liquidación del Servicio de Ayuda a Domicilio, etc.), han creado una difícil situación para estas empleadas que, en ocasiones, no lo son siquiera por cuenta ajena, sino que han asumido la iniciativa de unirse para emprender la explotación de la actividad por cuenta propia, con autonomía empresarial. Siendo destacable cómo han permanecido desempeñando su trabajo con dedicación, aún cuando no estén percibiendo sus salarios desde hace meses.

2.11. Violencia de Género.

2.11.1. Ayudas Sociales y Económicas a las Víctimas.

La difícil situación económica que atraviesan muchas familias andaluzas y el elevadísimo índice de desempleo registrado en nuestra región han provocado que en no pocas ocasiones las ayudas concedidas por las Administraciones Públicas constituyan la única fuente de ingresos de muchas personas.

Tal situación se ve enormemente agravada cuando son las propias Administraciones Públicas las que padecen dificultades de acceso al crédito, y es que ello ha provocado importantes recortes presupuestarios que son enmascarados a través de medidas de endurecimiento de las condiciones de acceso a las ayudas.

Un ejemplo de lo que señalamos se da respecto de la Renta Activa de Inserción. Se trata de una ayuda extraordinaria configurada para colectivos con especiales dificultades para integrarse en el mercado laboral: parados de larga duración mayores de 45 años, discapacitados, víctimas de violencia de género o doméstica y emigrantes retornados.

Pues bien, en relación con este particular hemos tenido ocasión de conocer el caso planteado en la **queja 13/6155**, promovida por una vecina de la capital sevillana que señalaba que para solicitar la ayuda citada se le requería la aportación de un informe que describiese que era víctima de violencia de género si bien, desde el Punto de Información de la Mujer al que llevaba meses acudiendo no se le elaboraba tal informe bajo el argumento de que no reunía los requisitos que marcaba el ordenamiento jurídico.

En este sentido, parece ser que desde tal Punto de Información a la Mujer se le estaba animando a que denunciase los hechos que alegaba para, a partir de ahí, poder

elaborarle el informe, si bien la interesada consideraba que tal denuncia no resultaba preceptiva.

Al objeto de conocer en profundidad las circunstancias que estaban acaeciendo, se acordó admitir a trámite la queja e interesar la evacuación de informe al Ayuntamiento de Sevilla que, en respuesta a nuestra solicitud, aportó un informe en el que se fundamentaba la procedencia de su actuación en lo dispuesto, entre otros, en las letras a) y b) del apartado primero del artículo 30 de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género.

Tal precepto señala lo siguiente, respecto de la acreditación de la violencia de género:

«1. En los supuestos en que se exija la acreditación de la situación de violencia de género para el reconocimiento de los derechos regulados en la presente Ley y de aquellos que se deriven de su desarrollo reglamentario, esta acreditación se realizará, según lo establecido para cada caso, a través de los siguientes medios:

a) Resoluciones judiciales por violencia de género: documento acreditativo de la orden de protección, medidas cautelares, o sentencia condenatoria por violencia de género, cuando las medidas que establezca se hallen vigentes.

b) Excepcionalmente, y hasta tanto se dicte resolución judicial en el sentido indicado en el apartado 1, letra a), del presente artículo, podrá utilizarse como documento acreditativo alguno de los siguientes:

- Informe del Ministerio Fiscal de cuyo contenido se desprenda que existen indicios de que la demandante es víctima de la violencia de género.

- Certificado acreditativo de atención especializada, por un organismo público competente en materia de violencia de género».

En este sentido, y en base a tal disposición, el Consistorio concluía que la interesada no reunía los requisitos señalados en la Ley para ser considerada víctima de violencia de género, por lo que no se había podido atender la solicitud de expedición del certificado demandado para poder solicitar la Renta Activa de Inserción.

No obstante, valoramos muy positivamente que desde el propio Punto de Información a la Mujer se le estuviese prestando asistencia para que pudiese acceder a distintos recursos socio-laborales.

En la **queja 13/99**, la interesada manifestaba que se casó con tan solo quince años, habiendo sido maltratada por su marido durante los 35 años que duró su matrimonio. Contaba que su marido la abandonó por otra mujer, viéndose obligada a firmar el divorcio, decía, bajo amenazas, y que tras el mismo no había recibido pensión alguna por parte de su marido, careciendo de cualquier tipo de ingresos y que no recibía ayuda de nadie.

Aclaraba la interesada, que lo único que pedía era el asesoramiento legal necesario en cuanto a los derechos que le asistían tras su divorcio.

Asimismo, y considerando que en el municipio de El Ejido, existía oferta de trabajo en el campo, para las mujeres, solicitaba que se le ofreciera un puesto de trabajo que le permitiera poder vivir.

Continúa explicando que por indicación de esta Institución, el pasado mes de enero se personó en los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento, donde expuso su problema, donde le requirieron determinada documentación. Manifestaba al respecto, que tras presentar la documentación requerida, se le informó *"que se le iba a asignar un abogado de oficio"*, sin embargo, añadía que hasta la fecha no había tenido más noticias de dicho Servicio. Tampoco se le había comunicado nada sobre la posibilidad de acceder a un empleo, aunque al parecer, se le prometió ayuda.

Una vez recibido el informe solicitado al Ayuntamiento del Ejido, en el que en resumen se nos decía que la interesada había recibido el tratamiento habitual y que, en su caso, el protocolo fue activado de oficio; que se le solicitó y tramitó expediente de Asistencia Jurídica Gratuita, correspondiendo al Ilustre Colegio de Abogados de Almería la designación del mismo; que el programa UNEM, Unidad de empleo para mujeres, realiza formación, orientación y apoyo a la búsqueda activa de empleo, pero no asegura las contrataciones, y que le fue ofertado asesoramiento psicológico para mujeres víctimas de violencia de género, pero que abandonó la intervención y el tratamiento que se le ofreció de manera gratuita a la segunda sesión, sin comunicación por su parte, le dimos traslado del mismo a la interesada para oír alegaciones, las cuales no llegó a formular en ningún momento, por lo que dimos por concluida nuestra intervención al considerar que ya no necesitaba nuestra ayuda.

2.11.2. Protección legal y jurídica a las víctimas.

Como venimos efectuando desde hace ya varios años, esta Defensoría ha abierto queja de oficio cada vez que hemos tenido conocimiento de la muerte de una mujer a causa de la violencia de género y ello como Institución encargada de la defensa de los derechos fundamentales, entre otros de los consagrados en los artículos 10 y 15 de la Constitución Española, especialmente en el caso que nos ocupa, cuando la presunta violación de los mismos afectan a las mujeres y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, según el cual las mujeres tienen derecho a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas.

Desgraciadamente en este año 2013, Andalucía sigue ocupando el primer puesto en el funesto ranking de los asesinatos de mujeres a manos de sus parejas o exparejas sentimentales, con 11 mujeres muertas del total de 54 acaecidas en este año, frente a las 52 del año 2012, a las que les siguen la Comunidad Valenciana y Madrid con 9 víctimas, Castilla la Mancha y Cataluña con 4, Castilla León y Galicia con 3, Aragón, Baleares, Canarias Y Cantabria con 2 y Asturias, País Vasco y Extremadura con 1.

De las 54 víctimas, el 75,9% eran españolas y el 24,1% eran extranjeras. De las 54 sólo 11 habían denunciado su situación de violencia y una retiró la denuncia; 9 habían solicitado medidas de protección y 8 la obtuvieron y 2 renunciaron a ella.

En cuanto a la edad, la banda de edad en la que se produjeron más muertes fue la de los 31 a 40 años, seguida de los 41 a 50 y de los 21 a los 30. El 56,7% convivía con sus agresores y el 46,3% no convivía. El 57,4% de las mujeres fueron asesinadas estando en una relación de pareja y en el 42,6% se trababa de expareja o en fase de ruptura.

Por lo que se refiere a los agresores, 40 eran de nacionalidad española y 14 extranjera, la mayoría con edades comprendidas entre los 31 y 50 años, 9 consumaron el suicidio después de la agresión y 12 lo intentaron.

Asimismo, quedaron 42 personas menores de 18 años, hijos e hijas, huérfanos a causa de la violencia de género y fallecieron seis menores a manos de sus progenitores en los mismos crímenes por violencia de género, que eran hijos o hijas del agresor.

A la vista de estas frías estadísticas, no nos cansaremos de repetir hasta la saciedad la importancia del mantenimiento y refuerzo de las medidas adoptadas encaminadas a una mayor toma de conciencia de la sociedad para su implicación sin reservas en la lucha contra esta lacra social que lejos de ir disminuyendo va teniendo repuntes como el habido en el año 2013 y en lugar de reducirse parece que el machismo se perpetúa y se ha empezado a manifestar con fuerza en las personas más jóvenes tal como están alertando las personas expertas, avalado todo ello por estadísticas e informes.

Muchos de los aspectos y aristas de la renombrada crisis económica afectan cruelmente a la igualdad y la libertad de las personas, en especial, la de las mujeres que en situación de pobreza y vulnerabilidad están más expuestas a sufrir la violencia machista y es que cuando hay desamparo económico de la víctima se renuncia a denunciar a los maltratadores. Un 97% de mujeres víctimas de violencia de género asegura que la crisis supone un freno para denunciar, por el temor a no encontrar empleo y verse sin recursos para salir adelante, según revela el segundo informe de la Fundación Adecco, basado en una encuesta a 300 mujeres víctimas que han acudido a sus oficinas en busca de trabajo durante el último año.

En vista de ello, los poderes públicos habrían de plantearse la necesidad de un mayor amparo económico a las mujeres víctimas de violencia de género, ya que si tuviesen la seguridad de que no van a estar solas, de que se va percibir unos ingresos dignos para mantener a sus hijos y pagar la hipoteca o un alquiler y si supiese que se puede cambiar rápidamente de casa y que va a estar protegida, quizá no retirarían la denuncia. Pero podemos afirmar que el amparo económico hoy por hoy es muy débil.

Todo ello estamos seguros puede explicar que el número de denuncias por violencia de género, haya descendido respecto a 2012, aún cuando todavía no se tienen los datos totales oficiales.

De las investigaciones de oficio llevadas a cabo por esta Defensoría con ocasión de la muerte de mujeres a causa de violencia de género en Andalucía, en la mayoría de los casos las víctimas no habían interpuesto denuncia previa, ni los organismos públicos con competencia en la materia, especialmente los más cercanos a la ciudadanía, como son los Servicios Sociales Comunitarios y Centros Municipales de Información a la Mujer tenían noticias de que pudiera haber una posible situación de maltrato, aunque en algún caso la víctima sí había acudido a solicitar otro tipo de ayudas o bien información sobre los trámites

de separación o divorcio. En otros, tras interponer la correspondientes denuncias, éstas fueron archivadas en vía judicial.

Tal es el caso de la **queja 13/1979** incoada de oficio al haber tenido conocimiento de noticias publicadas en diversos medios de comunicación, de la muerte de una mujer de 46 años, en el municipio sevillano de Écija, que fue degollada con un hacha, presuntamente a manos de su marido. La pareja tenía tres hijos y dos nietos.

Según las crónicas periodísticas, había disparidad de datos respecto a si la fallecida había denunciado a su marido por malos tratos, apareciendo en alguno de los medios que sí lo hizo en el año 2005, pero que posteriormente retiró la denuncia, llegando incluso a recibir atención en el Centro de la Mujer durante un tiempo; mientras que en otros, se relataba que lo denunció en el año 2007, y que esta denuncia no prosperó, siendo archivada en vía judicial.

De la información recibida se desprendía que la mujer fallecida había acudido por primera vez al Centro Municipal de Información a la Mujer, el 30 de mayo del 2000, derivada por los Servicios Sociales, solicitando información y asesoramiento sobre empleo y recursos. Se la derivó al servicio de empleo OPEM, donde se le realizó seguimiento para orientación laboral y formación.

En el 2004, acudió de nuevo al centro Municipal de Información a la Mujer, esta vez al Departamento Jurídico para asesorarse sobre procedimiento de Divorcio, llegando a interponer demanda que se archivó.

En el 2007, vuelve a acudir a la Asesoría Jurídica del Centro Municipal de Información a la Mujer y presentó denuncia por amenazas e insultos contra su marido, solicitando también orden de protección, gestionándosele vía de urgencia la solicitud de Justicia Gratuita del Turno Especial de Violencia de Género. En comunicación con el Juzgado y la Policía Nacional el 24 de abril 2007, se informó del archivo de las actuaciones, aunque desconocemos si la denuncia fue finalmente retirada o archivada.

En la **queja 13/3023**, los hechos investigados fueron el hallazgo por la Policía, a mediados del mes de Abril, de los cuerpos sin vida de un hombre de 77 años y de su mujer de 73, en su domicilio de Peal de Becerro (Jaén) que parecían ser un presunto caso de violencia de género, por cuanto que el cuerpo de la mujer presentaba signos de violencia mientras que el hombre apareció ahorcado con un cinturón.

En este caso, no constaba en las dependencias de la Policía Local denuncia alguna de malos tratos; y en el Centro de Servicios Sociales Comunitarios de Peal de Becerro, solo había registrada una intervención social, relacionada con la tramitación de solicitud de valoración de la Dependencia de un varón, no teniendo conocimiento de la existencia de indicadores de riesgo que pudieran dar lugar a los hechos acaecidos, ni tampoco había sido usuaria de ningún Centro del Instituto Andaluz de la Mujer de Jaén.

La **queja 13/3495**, se incoó por el fallecimiento de una mujer de 51 años, en una barriada de Córdoba tras ser agredida presuntamente por su pareja, un hombre de 51 años, que fue detenido.

La Delegación de Mujer e Igualdad del Ayuntamiento de Córdoba nos informó que no existía expediente abierto en el servicio de Atención individual y que la víctima no

había sido usuaria de las actividades de los distintos proyectos del Departamento de Mujer e Igualdad de dicho Ayuntamiento.

En su día se solicitó información a los Servicios Sociales Municipales, y a la Policía Local, confirmándonos ambos servicios que no existía constancia de denuncia, ni intervención alguna con Nos decía la delegada municipal que precisamente el suceso fue el primer día de su mandato como Delegada de Mujer e Igualdad en el Ayuntamiento de Córdoba, e inmediatamente se trasladé al lugar de los hechos, donde pudo constatar la necesidad de la familia de la mujer asesinada de ayuda psicológica, dada la gravedad de los hechos.

“De manera inmediata, por parte de esta Delegada personalmente se requirió al Colegio Oficial de Psicología de Córdoba para que se personaran en el domicilio de la víctima, y profesionales expertos/as atendieran este caso. Todo los gastos derivados de esta Intervención fueron sufragados por el Ayuntamiento de Córdoba, ya que no existe en nuestra ciudad un Convenio específico para estos casos de urgencia, pues el Instituto Andaluz de la Mujer tiene gabinete psicológico para mujeres víctimas de violencia, pero no para estos casos y con carácter de urgencia.

Por otra parte se informa que, en el ámbito de las competencias municipales, y desde la Delegación de Mujer e Igualdad que dirijo, se trabaja desde dos ópticas de intervención contra la violencia de género, que responden a dos estrategias diferentes:

• **SENSIBILIZAR.** *En el caso de violencia contra las mujeres, la finalidad de la sensibilización es que este fenómeno no permanezca oculto, que se conozcan y entiendan sus causas y que cada individuo tome un papel activo de manera personal o colectiva en combatirla. En este marco se incluyen todas las actuaciones que permitan que las personas se vuelvan "sensibles", es decir, que tomen conciencia del problema. El resultado deseable es que la ciudadanía, cada persona individual, esté correctamente informada, para que, entendiendo la problemática de la violencia hacia las mujeres, pueda tomar una postura crítica ante la realidad y actuar para modificarla, si lo considera oportuno. Desde el Ayuntamiento de Córdoba, las actuaciones más destacadas en esta estrategia de intervención son:*

- *Mantenimiento del Convenio con Plataforma Cordobesa contra la Violencia de Género, que mantiene una línea de trabajo continúa en el tiempo y centrada en la reivindicación y la denuncia contra la violencia hacia las mujeres.*
- *Celebración Plenos Violencia de Género.*
- *Actuaciones de conmemoración 25 de Noviembre y apoyo a la labor de colectivos en sus actuaciones de sensibilización.*

• **PREVENIR.** *La prevención va más allá que la sensibilización. Actúa sobre las causas y no sobre los efectos. Prevenir significa evitar que ocurra. En la prevención, la línea de actuación pasa necesariamente por la educación y la formación. Se trata de educar para la adquisición de conocimientos, valores,*

actitudes y competencias que eviten la violencia futura (aquí se incluye el trabajo realizado, en el ámbito de la educación, para la erradicación de prejuicios y roles sexistas, pero también la actuaciones que eviten la reincidencia en los malos tratos y violencia hacia mujeres y niñas, una vez éstos ya se han producido). Desde la prevención, distinguiremos tres niveles:

- *Primaria (el conflicto no ha surgido aún): se trata de evitar la aparición de patrones de vida social, económica y cultural que contribuyan a aumentar el riesgo de violencia. Se trata de evitar la aparición de casos nuevos mediante el control de las causas y los factores de riesgo.*
 - * *Campaña de Prevención de Violencia de Género en centros de educación secundaria "Amar de Buen Rollo".*
- *Secundaria (el conflicto está presente). Aquí se trata de detectar lo antes posible los casos ocultos, fomentando la intervención temprana, con la finalidad de evitar las consecuencias más graves y la reincidencia.*
 - * *Formación a Profesionales (cursos de Formación Municipal Violencia realizados a Servicios Sociales y Policía Local), inclusión temario específico pruebas de acceso.*
 - * *Empoderamiento de las Mujeres: Escuela Municipal Formación Feminista, Apoyo a Colectivos de Mujeres, Promoción Profesional mujeres en situación de exclusión social y de especial vulnerabilidad (proyecto de capacitación profesional, puntas de cercanía, y proyecto de "Activas en Red" de Espacios Positivos, ya que atienden a mujeres con perfiles de riesgo).*
 - * *Plan de Mejora de la empleabilidad e integración socio laboral de mujeres.*
 - * *Programa de atención individual "Espacios Positivos de Igualdad"*
- *Terciaria (arbitrando procesos de protección a la víctima declarada como tal a todos los efectos).*
 - * *Policía Local.*
 - * *Colaboración con la Policía Local/ en los cursos de defensa personal a mujeres víctimas.*
 - * *Atención desde los Centros Municipales de Servicios Sociales Comunitarios, e implantación como recurso del Programa teleasistencia FEMP y Ayuntamiento a través de dichos Servicios Sociales.*
 - * *Acceso igualitario a recursos por parte de todas las mujeres víctimas: aquí es importante la actuación especial que realiza nuestro Ayuntamiento a mujeres en situación de exclusión social (doble riesgo, por mayor dificultad de acceso a los recursos). Especial*

relevancia tiene la labor de atención individual y acompañamiento a mujeres víctimas de violencia de género, por parte de las Promotoras de Igualdad del Programa "Espacios Positivos". Cofinanciado por la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la J.A.

- * *Convenio Colegio Abogados y Líneas de apoyo autonomía personal de mujeres víctimas: programas de apoyo a la vivienda de VIMCORSÁ.*
- * *Programas de Apoyo al empleo (Talleres de Empleo, Acciones Experimentales, etc.)".*

Por su parte, el informe del Instituto Andaluz de la Mujer nos decía que no había constancia de denuncias contra el agresor, ni órdenes de protección solicitadas o concedidas, ni pronunciamientos judiciales relativos a la situación de violencia padecida, ni datos de atenciones en el Centro Provincial del IAM en Córdoba, ni ingresos en los recursos de acogida.

En cuanto a las actuaciones desarrolladas tras el fallecimiento, se han ofertado a la familia los recursos del IAM, asesorándola de los pasos a seguir y de los recursos a utilizar. Posteriormente un familiar de la hija de la víctima solicitó asesoramiento sobre el tratamiento a la misma, siendo derivada al Centro Provincial del IAM en Córdoba, pero no acudió.

En este caso valoramos muy positivamente la rápida actuación del Ayuntamiento de Córdoba, con la finalidad de ofrecer apoyo psicológico a la familia a fin de ayudarla a atravesar tan duros y dramáticos momentos, recabando la ayuda e intervención del Colegio Oficial de Psicólogos y corriendo con los gastos de esta intervención, ya que el Instituto Andaluz de la Mujer tiene gabinete psicológico para mujeres víctimas de violencia, sus hijos e hijas, pero no para estos casos y con carácter de urgencia.

En el caso de la **queja 13/3707** por la muerte de una mujer de 54 años, en Alcalá la Real (Jaén) en la que de nuevo no constaba orden de alejamiento respecto a la fallecida y tampoco denuncia de malos tratos interpuesta por ésta, ni había sido nunca usuaria de la red de atención a la mujer que el IAM tiene en toda la provincia de Jaén.

La **queja 13/4011**, sirve como ejemplo de lo que decíamos con anterioridad, el fenómeno que se viene instalando con fuerza en nuestra sociedad, de cada vez un mayor aumento de la violencia machista entre las personas jóvenes. En este caso la fallecida fue una mujer de 21 años, con un hijo de meses y muerta a manos, al parecer, de su expareja sentimental.

Según las noticias periodísticas, no había interpuesto solicitud de alejamiento ni denuncia por malos tratos entre ambos; tampoco las había en el Ayuntamiento, aunque vecinos del barrio aseguraban que la víctima dijo que se sentía amenazada, que desde niño fue un chico violento y que iba diciendo que su hijo no tendría otro padre que él y ninguno más, y que si su novia no era para él no sería para nadie.

Desde el Ayuntamiento de Jerez se nos informó que en el programa de Gestión de Usuarios de Servicios Sociales constaban durante el año 2012 varias intervenciones

realizadas con la víctima desde Servicios Sociales Comunitarios, relacionadas con la solicitud señora de información y tramitación del Salario Social y de ayuda económica individualizada.

No constaban intervenciones adicionales en cuanto a cuestiones relacionadas con la violencia de género, ni comunicación por su parte a ninguno de los servicios de la Delegación de encontrarse inmersa en una situación de violencia por parte de su ex pareja.

La mayor parte de la información de la que disponía y que a continuación se detallaba había sido recabada, por tanto, tras ocurrir el hecho. Así:

“El 12-06-2013, el mismo día en que se produce la muerte violenta de D^a..... la Psicóloga del CAM -acompañada por la Directora del Área de Bienestar Social, Igualdad y Salud del Ayuntamiento y la Coordinadora del Protocolo de Violencia de género de dicha Área- acudió al domicilio de la víctima (quien convivía con sus progenitores), a fin de realizar acompañamiento y apoyo psicológico a la familia más directa: progenitores de la víctima, tíos, tías, etc.

Se realiza atención básicamente paliativa, sobre todo con la madre dado el estado de semi-shock en el que se encontraba. La señora ya había sido medicada con ansiolíticos por parte de emergencias sanitarias.

El 13-06-2013 la Psicóloga del CAM, los progenitores y otros familiares directos de la víctima son trasladados por un vehículo oficial del Ayuntamiento al instituto Anatómico Forense de Cádiz, por ser deseo de los familiares permanecer en el mismo mientras se practicaba la autopsia de la víctima. Durante dicho acompañamiento, por parte de la Psicóloga del CAM se continúa realizando labor paliativa y de contención, sobre todo con los progenitores de la víctima y, especialmente, con la madre por su delicado estado emocional y en actitud de shock y a la vez de negación del terrible hecho sucedido.

La Psicóloga del CAM permanece en el lugar facilitando a los progenitores de la víctima los teléfonos de contacto del CAM para cualquier información o recurso que pudieran precisar. Asimismo se les informa que se mantendrá contacto con ellos desde el servicio.

El 15-06-2013, por parte de la asesora jurídica del CAM se contacta con la titular del Juzgado de Violencia sobre la Mujer que realiza la instrucción del caso y se informa a la Jueza de la existencia de un menor de 10 meses de edad, hijo de la víctima y del presunto asesino y se le plantea la posibilidad de, una vez informados y asesorados los progenitores de la víctima por la asesora jurídica y si éstos lo desean, solicitar medida cautelar acerca del otorgamiento provisional de la custodia del menor a los mismos.

El objetivo es prevenir posibles conflictos que resultan probables, dada la permanencia del padre del menor en prisión provisional y, sobre todo, dada la cercanía (a escasos metros) de los domicilios de las familias de agresor y víctima.

Asimismo, la asesora jurídica contacta con el Ilre. Colegio de Abogados de Jerez, advirtiéndoles de la posibilidad de que los progenitores necesiten

designación urgente de Letrado/a de oficio si, una vez asesorados, deciden personarse como acusación particular.

Se mantiene entrevista con el padre de la víctima, en la que se presta asesoramiento jurídico acerca del procedimiento penal abierto por la muerte violenta de su hija y sus derechos como progenitores de la víctima a personarse como acusación particular, significado, ventajas y consecuencias de dicha personación. Asimismo, se le asesora acerca la posibilidad de solicitar medida cautelar acerca del otorgamiento provisional de la custodia del menor a él y a su esposa y de, posteriormente, iniciar procedimiento civil si -como es el caso- desean solicitar la custodia de su nieto como medida definitiva.

Se asigna a los padres letrado del turno de oficio para el ejercicio de las acciones judiciales correspondientes y desde el servicio de atención psicológica del Centro asesor de la Mujer de la Delegación se permanece en contacto con los progenitores. A la fecha de la emisión del informe municipal, el Juzgado se encontraba pendiente de resolver la petición de medida cautelar acerca del otorgamiento a los progenitores de la víctima de la custodia provisional del menor, hijo de aquella y del imputado, aunque el menor permanecía en compañía de los abuelos maternos, con quienes convivía -junto a su madre- desde su nacimiento”.

También en esta queja valoramos muy positivamente las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Jerez, de apoyo psicológico a los familiares y el asesoramiento y acompañamiento permanente que se ha prestado a los progenitores de la víctima.

En esta ocasión la mujer asesinada residía en Granada, dando lugar estos hechos a la incoación de la **queja 13/4510**, también presuntamente a manos de su expareja, Al parecer, víctima y agresor habían quedado en el domicilio, en el que todavía vivía el detenido, para arreglar algunos asuntos pendientes. Nuevamente no existían antecedentes de denuncia de la víctima, por malos tratos o amenazas de violencia de género. El Centro de la Mujer de Granada elaboró informe para solicitar la personación de la Junta de Andalucía en el caso.

Desgraciadamente en esta **queja 13/5473**, aparte de la mujer, también fue asesinado su hijo de 5 años, víctima directa también de la violencia de género, en la barriada de la Luz de Málaga capital, presuntamente a manos de su pareja sentimental. El Ayuntamiento informó que no constaban denuncias previas por malos tratos.

Con posterioridad se produjo otro asesinato de una mujer en Málaga que dio lugar a la incoación de oficio de la **queja 13/6203**, al parecer acuchillada por su marido que parece ser que posteriormente se suicidó.

Según la crónica periodística, la pareja estaba divorciada desde hacía casi un año, aún cuando seguían conviviendo en la misma vivienda, sin que la víctima hubiera interpuesto denuncia alguna con anterioridad por violencia de género.

Estamos a la espera de recibir la información solicitada tanto al Ayuntamiento de Málaga como al instituto Andaluz de la Mujer.

Finalmente, la **queja 13/6222** la abrimos al haber tenido conocimiento a través de los medios de comunicación de que un hombre de 51 años había sido detenido como autor de un delito de violencia de género, tras entregarse ante la Policía Nacional y confesar la muerte de una mujer de 36 años en el municipio malagueño de Torremolinos.

En la actualidad, estamos a la espera de recibir la información solicitada tanto al ayuntamiento de Málaga como al instituto Andaluz de la Mujer.

