



Balance del Defensor

Balance del Defensor

1. Introducción	19
2. Principales Indicadores	20
2.1 Empleo	20
2.2 Salud	22
2.3 Educación	23
2.4 Servicios Sociales	24
2.5 Vivienda	25
2.6 Justicia	26
2.7 Sostenibilidad	27
2.8 Servicios de Interés General y Consumo	28
3. Cuestiones relevantes	29
3.1 El derecho a una muerte digna. Superando el tabú	29
3.2 El Brexit. Las consecuencias en Andalucía	30
3.3 Las amenazas sobre Doñana. El riesgo del gaseoducto	31
3.4 La exclusión financiera. El cierre de oficinas bancarias en zonas rurales	32
4. El servicio de Mediación del DPA	34

1. Introducción

La **crisis económica** ha desestabilizado la vida diaria de miles de familias en esta última década. Esta institución ha dedicado sus esfuerzos a advertir sobre las consecuencias de esta recesión durante este ciclo económico, como el incremento de la desigualdad o la posible irreversibilidad de algunos derechos sociales. Ahora, en este punto en el que los indicadores económicos confirman una recuperación, **una gran parte de la ciudadanía se pregunta cuándo se verá beneficiada de esta mejora.**

Sin embargo, y pese a que en 2017 algunos colectivos han protagonizado acciones colectivas de protesta, **las administraciones públicas alegan falta de dotación presupuestaria** para procurar esta recuperación de derechos que han retrocedido durante la crisis, mientras somos testigos del colapso o la falta de diligencia en la concesión de algunas ayudas de supervivencia, en numerosas ocasiones, el último clavo al que pueden agarrarse las familias. La pobreza energética, la pobreza habitacional, la exclusión financiera, e incluso un fenómeno reciente como la pobreza farmacéutica, cuando el dinero no llega para medicinas costosas como puede ser el caso de personas con alguna discapacidad, siguen siendo preocupaciones muy presentes en nuestro trabajo diario.

En este contexto, si a las miles de personas que aún padecen estas necesidades se les preguntara si la crisis ha finalizado, la respuesta sería inequívoca: No.

“En 2009 nos quedamos sin trabajo. Teníamos unos ahorros que nos permitieron aguantar un tiempo. Luego nos quedamos con la ayuda por desempleo y no podíamos pagar la hipoteca, que empezó por 500 euros y se nos puso en 730. Pedimos dinero a la familia, pero hay un momento en el que ya no podían. Nos ayudaban para comer, pero no para la casa y dejamos de pagar. Un día llegó un secretario judicial que nos dijo que iban a subastar la vivienda y nos echaban a la calle. Tenemos dos niñas. Una situación difícil de llevar. Hemos luchado en los juzgados y hemos logrado paralizar el desahucio, aunque la amenaza de la subasta sigue presente”.

Han pasado diez años desde el estallido de las hipotecas basura y **aún sigue pareciendo pronto para dar por zanjada esta fase aciaga de la economía.** Lo llevamos advirtiendo estos últimos años: pese a que el PIB (Producto Interior Bruto) mantiene un ritmo de crecimiento constante (**un 3,1% en el año 2017**) e incluso ha superado los registros del año 2007, la impresión general es que la crisis sólo se ha superado a nivel macroeconómico, pero no para las familias.

Algunos expertos están apuntando como causas de este freno a las **debilidades del mercado de trabajo**, tanto en ocupación como en salarios. En el caso de Andalucía, la fuerza laboral es todavía muy inferior a la que había hace una década. En el tercer trimestre del año 2007, cuando se produce la

llamada crisis de las hipotecas *subprime*, en Andalucía había 3.247.300 ocupados, frente a los 2.971.600 contabilizados al final del año 2017, según los datos de la encuesta de Población Activa (EPA). En este periodo se ha perdido un 8% del empleo. Los jóvenes y los mayores de 45 años han sido las principales víctimas de la falta de oportunidades laborales. En paralelo, la población activa en Andalucía ha crecido en este periodo hasta alcanzar las 3.932.000 personas, por las 3.741.000 activos existentes en 2007, un 5,1% más.



La consecuencia está siendo que el paro, aunque bajando, sigue en cotas muy altas. Si la EPA contabilizaba en el tercer trimestre de 2007 un total de 466.700 desempleados y un porcentaje del 12,5%, ahora los registros se duplican: la tasa de paro en Andalucía a finales de 2017 era del 24,43% con 960.000 desempleados.

Posiblemente, **hasta que no se recupere el nivel de empleo previo a la crisis no se podrá decir que ésta ha quedado atrás.**

Asimismo, seguimos advirtiendo como otro factor que genera pobreza y desigualdad la mala calidad del nuevo empleo que se genera, lo que se ha dado en denominar **trabajadores pobres**. El debilitamiento de la negociación colectiva, el recurso a la unilateralidad de los empresarios para fijar salarios y condiciones de trabajo, la menor protección frente al despido y el propio desempleo han generalizado las caídas salariales en la economía. En Andalucía, más de un tercio del total de asalariados trabaja con contratos temporales.

Este fenómeno es un indicador que demuestra cómo **la desigualdad económica y social** sigue siendo una de las asignaturas pendientes de los gobiernos. Los últimos análisis de la Comisión Europea y de organizaciones internacionales como la OCDE corroboran que hay **más crecimiento y menos paro**, pero también subrayan que esta evolución ha sido **insuficiente** para poner freno a la **desigualdad**. **“La situación social mejora pero tanto la desigualdad como el riesgo de pobreza siguen siendo muy elevados”, resume el último informe social de la Comisión Europea sobre España, con especial hincapié en las altas tasas de abandono escolar, de pobreza infantil y de paro juvenil.**

Según los últimos datos de la agencia europea de estadística, en 2016, el 27,9% de la población española -12,8 millones de personas- estaba en **riesgo de pobreza o exclusión social**. Son hogares en los que no había ingresos suficientes para pagar facturas básicas para la subsistencia como el alquiler o el agua; que no disponían de una calefacción adecuada; que no podían afrontar gastos inesperados; comer carne, pescado o proteínas equivalentes cada dos días; incapaces de acceder a una semana de vacaciones fuera de casa al año, o que simplemente no podían permitirse disponer de un coche, una lavadora, una televisión o un teléfono. Ésta es la brecha más evidente que origina la pobreza y la desigualdad: **una parte de la población es incapaz de acceder a recursos esenciales**, con mayor gravedad si en esos hogares viven niños y niñas.

En Andalucía, la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social eleva a un 41,7% la población andaluza en riesgo de pobreza y/o exclusión social. La cifra es 13,8 puntos porcentuales superior a la media del conjunto nacional y la segunda más alta de todas las comunidades autónomas. En términos absolutos, un total de 3.497.841 personas residentes en Andalucía están en riesgo de pobreza y/o exclusión social. En el caso de la pobreza infantil, un 48,1% de los menores de edad están en riesgo de pobreza o exclusión social, y un 9,8% de los mismos viven en hogares con privación material severa.

A lo largo de las próximas páginas de este balance analizaremos el estado de algunos derechos sociales bajo el prisma común de cómo se están viendo **ensombrecidos por las limitaciones presupuestarias** y, en ocasiones, por una mala gestión que dificulta todavía más la recuperación de quienes más nos preocupan en esta institución: las personas.

2. Principales Indicadores

2.1 Empleo

Conocidos los datos de paro en la comunidad andaluza, desde hace años venimos incidiendo en la ausencia de **políticas activas de empleo** que contribuyan a mejorar las perspectivas laborales de los desempleados. A finales de año se retomaron los **cursos de formación** convocados por la Junta de Andalucía, cuya convocatoria se encontraba paralizada desde 2011.

A un buen número de alumnos de aquellos años se les sigue adeudando **el pago de las ayudas previstas para los programas y ayudas para el fomento del empleo**. Nos resulta inadmisibles la ralentización e incumplimientos en los pagos a personas en tal situación de precariedad. Las quejas presentadas siguen

poniendo de manifiesto que las cantidades económicas en que se materializan dichas ayudas o incentivos no sólo no fueron abonadas a sus destinatarios en plazo, sino que tampoco lo son en un plazo razonable, **demorándose hasta siete años** en un número significativo de ellas, como hemos podido seguir constatando. Que esta situación persista, a pesar de las resoluciones dictadas por este Comisionado, es un exponente más de las perjudiciales consecuencias que la etapa de restricciones y malas prácticas vividas en los últimos años ha supuesto para los colectivos más vulnerables y precisados de especial protección.

Sin perjuicio de la buena disposición manifestada por la Administración de Empleo y los esfuerzos que están realizando para resolver los retrasos acumulados en la gestión de estas ayudas, es preciso seguir **exigiendo la mayor diligencia posible** para proceder al pago efectivo de las cantidades pendientes a favor de las personas afectadas, habida cuenta los posibles perjuicios que para el empleo y el emprendimiento genera una demora excesiva en la resolución de las mismas.

En el ámbito del empleo público, donde mayoritariamente circunscribimos nuestras actuaciones, desde el año 2016 las leyes presupuestarias, estatal y andaluza, iniciaron una etapa de recuperación de parte de los derechos para los trabajadores públicos. En 2017 se han dado las primeras ofertas para el proceso de estabilización del empleo público, que irá en paralelo con la oferta pública anual destinada a cubrir la tasa de reposición. Son buenas noticias, porque una de las secuelas importantes que ha dejado este periodo de restricciones y debilitamiento de los derechos sociales inherentes a la situación de crisis padecida ha sido la **precarización de las condiciones de trabajo**, a todos los niveles, y que en el ámbito público se ha traducido en un incremento considerable de la ocupación temporal de puestos que responden a necesidades claramente estructurales y no a una mera situación coyuntural motivada por un suceso excepcional y aislado.

Otra consecuencia de la situación de crisis vivida, y que afecta al personal que tiene encomendada la prestación de servicios públicos, se produce en el ámbito de la **externalización de la acción pública**. La preocupación por los efectos que pudieran derivarse de la extensión recurrente de la actividad externalizadora de la Administración a la gestión de los servicios públicos más diversos, ha dado lugar a que esta problemática se haya abordado por distintas instituciones de control, como es el caso del Defensor del Pueblo Andaluz, la Cámara de Cuentas de Andalucía o el Tribunal de Cuentas y, recientemente, también por el Parlamento de Andalucía en relación con la externalización del servicio de gestión telefónica en los servicios públicos de emergencias.

La externalización o internalización de la acción pública se trata, en suma, de un fenómeno complejo que afecta al modo de gestionar los servicios públicos y que ha estado siempre en el centro del debate político y doctrinal. Atendiendo a esta realidad, **sería conveniente que Junta de Andalucía regule, con el rango formal y jerárquico que se considere, el marco de referencia sobre el modelo de externalización de la acción pública autonómica** a fin de racionalizar la externalización de servicios y mejorar la ejecución de los mismos, así como, en función de los criterios de racionalización adoptados, incorporar a dicho marco regulador los criterios de internalización o reinternalización de servicios públicos u otras actividades auxiliares al sector público andaluz.

Dicha situación ha puesto de manifiesto otra importante cuestión como es la del **cumplimiento de la obligaciones laborales y sociales** por parte de las empresas contratistas con respecto al personal a su servicio, a lo que no puede ser ajena la Administración contratante -atendiendo a los principios y obligaciones que establecen las normas comunitarias, estatales y autonómicas de aplicación en la materia- que tendrá que extremar las medidas de garantía y control, tanto en los pliegos rectores de la contratación, como en la ejecución de la prestación del servicio adjudicado.

La **discriminación de diversos colectivos de empleados públicos** para el ejercicio de determinados derechos, es otra secuela que ha dejado la situación de crisis y que se refleja en otro bloque de quejas que han sido tramitadas en esta Institución durante el año 2017 y en las que hemos podido apreciar cómo las medidas restrictivas de carácter presupuestario de los últimos años han condicionado el ejercicio y efectividad de estos derechos. Esta recuperación de derechos, a pesar de ser un principio unánimemente afectado por Administración y organizaciones sindicales, no se ha traducido en una situación de igualdad entre todos los empleados públicos de la Administración autonómica, por ejemplo, dependiendo de su

condición de personal **funcionario o laboral**, al seguir manteniéndose determinadas diferencias entre estas categorías de personal. Indicativas de esta situación son, también, las quejas presentadas por **profesionales no sanitarios del SAS** que denunciaban la discriminación que están sufriendo con respecto al reconocimiento de su derecho a la carrera profesional que sí le es reconocido a otros profesionales de esta Administración. En el ámbito educativo, también hemos apreciado exponentes de esta situación en determinadas quejas que afectan a **las sustituciones del profesorado** en los centros docentes públicos.

2.2 Salud

Ya el pasado año pusimos de manifiesto cómo la preocupación ciudadana sobre la salud adquiría tintes de protesta en forma de **movilizaciones masivas** en determinadas localizaciones de nuestra geografía. Si bien el punto de partida de las mismas fueron decisiones organizativas no consultadas ni compartidas con la población afectada, la cuestión trascendió de estos aspectos singulares para alcanzar elevados niveles de disconformidad en relación con las predicadas bondades del sistema sanitario público.

Este año tenemos que afirmar que dicho **clima de protesta ha remitido en parte**, quizás porque las actuaciones antes aludidas van a revertirse. No cabe duda de que se ha abierto una espita, y que la tendencia a hacerse oír por parte de distintos colectivos se mantiene, lo cual debemos considerar como un ejercicio saludable de participación en los asuntos públicos.

La impresión que tenemos es que la ciudadanía demanda un incremento de medios para superar el déficit de calidad asistencial advertido durante la crisis y que se tradujo, sobre todo, en un **incremento generalizado de los tiempos de respuesta asistencial y en la paralización o ralentización de las infraestructuras**.

La mayoría de las quejas relacionadas con el proceso asistencial recaen en el ámbito de la **atención especializada**, sin contar con las relativas a la demora en la asistencia, cualquiera que sea su modalidad (consultas, pruebas, intervenciones,...). Destacamos aquéllas que evidencian obstáculos en el diagnóstico y seguimiento de las enfermedades oncológicas, de las cuales recibimos algunas durante el pasado ejercicio con planteamientos muy concretos, entre los cuales sobresale la percepción de retraso en el acceso a los tratamientos de radio y quimioterapia.



El protagonismo sigue en las **listas de espera** provocadas por la demora que preside la práctica de determinadas actuaciones sanitarias. Durante 2016 ciframos las quejas relacionadas con los tiempos de respuesta asistencial en el 25% de las recibidas, pero es que en 2017 dicho porcentaje incluso se supera. Asimismo, detectamos una importante falta de concordancia entre las cifras publicadas y la realidad presentada a través de las denuncias concretas que recibimos. Aún más preocupante nos resulta la espera que precede a intervenciones necesarias en el curso de procesos oncológicos.

Otra de las materias en las que nos detenemos es en la cobertura a pacientes con problemas de **salud mental**. Basta una frase: el sistema sanitario público no cuenta con centros para el internamiento de media o larga estancia de las personas afectadas por enfermedad mental.

Sobre expedientes de **responsabilidad patrimonial**, detectamos un recorrido no exento de dificultades. La Administración no ha tenido reparo alguno en reflejar un término que sextuplica el plazo reglamentariamente establecido. En la respuesta a nuestras Recomendaciones la Administración parte de una insuficiente dotación de personal médico en el Servicio de Aseguramiento y Riesgos, lo que implica que cada año se resuelvan menos expedientes que los que se reciben, y se haya ido acumulando una importante bolsa de expedientes atrasados, no contando en la actualidad con disponibilidad presupuestaria para mejorarla, y propiciar así un acercamiento al plazo de resolución establecido.

2.3 Educación

Una de las consecuencias más preocupantes de la crisis en el ámbito de la educación es, a nuestro juicio, el de aumentar la desigualdad entre el alumnado, con mayor riesgo al tratarse de menores de edad. En este sentido, quienes continúan teniendo problemas para una inclusión real, más allá de proclamas y principios teóricos, son los **alumnos y alumnas afectados por algún tipo de discapacidad**. Las quejas sobre educación especial siguen creciendo, en este ejercicio, un 12% más que en el año anterior.

Es cierto que se han realizados avances. Se ha apostado de manera decidida por la inclusión de este alumnado en los centros ordinarios, al igual que se han ido adaptando muchos inmuebles donde se ubican colegios e institutos para eliminar barreras arquitectónicas, permitiendo una accesibilidad plena para el alumno con discapacidad física.

Sin embargo, advertimos con preocupación la no dotación de estos recursos personales a los centros educativos. La Administración educativa la fundamenta en **cuestiones presupuestarias u organizativas**, dejando en un segundo plano el interés superior de los alumnos con discapacidad.

A nuestro criterio, el éxito en una política que dice propugnar la integración educativa del alumnado con discapacidad debe medirse por la capacidad de la Administración de **solventar los déficits educativos de estas personas sin acudir a medidas de discriminación o limitación de derechos** que no estén absolutamente justificadas en términos de satisfacción del interés superior del menor.

Nada que argumentar respecto a la necesidad de que exista una distribución equilibrada de los recursos públicos. Ahora bien, nunca esa aludida distribución puede servir de fundamento para no proporcionar a los centros educativos los apoyos materiales y personales que precisen.

Nos seguimos encontrando con la **ausencia o escasez de profesionales técnicos de integración social** (antiguos monitores escolares). Han sido muchas las quejas -a instancia de parte o de oficio- que denuncian la ausencia de estos profesionales en los colegios de Enseñanzas infantil y primaria o en los Institutos de Educación Secundaria para atender al alumnado con algún tipo de discapacidad. Asimismo, un año más hemos realizado un seguimiento del Plan de actuación de los centros específicos de educación especial 2012-2015. La vigencia del mencionado Plan concluyó en 2015, si bien todavía restan por poner en marcha medidas de suma trascendencia: ratio profesor-alumno, infraestructuras y servicios complementarios.

En cuanto a la desigualdad, mención aparte debemos hacer a los casos de **acoso escolar** en las aulas. El informe especial elaborado por esta Institución titulado Acoso Escolar y Ciberacoso: Prevención, Detección y Recuperación de las Víctimas, presentado en marzo de 2017 en la Comisión de Educación del Parlamento de Andalucía, ha tenido una importante repercusión en todos los ámbitos educativos, así como en los distintos medios de comunicación social. En nuestro informe constatamos que, si bien afirman algunos expertos en psicología no existe un perfil único de víctima, se evidencia que tienen mayores probabilidades de ser atacados por sus compañeros los alumnos y alumnas que de alguna manera son "diferentes" o que "se comportan de manera diferente". En este Informe aludimos a las peculiaridades de este fenómeno cuando la víctima resulta más vulnerable por padecer una discapacidad.

En otro orden de cosas, a numerosas familias les sigue preocupando el estado en el que se encuentran algunas **infraestructuras escolares**, con la irrupción este año de protestas por problemas de climatización, en concreto, por la ausencia de aire acondicionado en las aulas donde eran necesarias.

Tampoco ayuda a la igualdad en la educación que alumnos que necesitan **ayudas públicas** sufran demoras en el abono de las mismas. Es el caso de las becas 6000, concebidas expresamente para alumnos en riesgo de exclusión social. En materia universitaria, el problema principal de este ejercicio ha estado en que la aportación complementaria del Estado por la beca Erasmus no está siendo pagada a los centros docentes andaluces por no contar con NIF propio, así como otros premios o cantidades en distintos conceptos.

2.4 Servicios Sociales

En este apartado reseñamos las problemáticas más destacadas sobre colectivos específicos como son las personas con discapacidad, mayores, personas sin hogar, en situaciones de vulnerabilidad, usuarias de los servicios sociales comunitarios, o a prestaciones sociales concretas como es el programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y desigualdad en Andalucía, recientemente derogado.

Desde su aprobación en los años anteriores a la crisis, el derecho a la **dependencia** se ha visto muchas veces privado de su auténtica naturaleza jurídica, por la vía de la **infradotación presupuestaria**, sin que éste acabe de ocupar el sitio que le corresponde por su trascendencia social y por su configuración legal.

Así, nos siguen denunciando retrasos en la **tramitación del procedimiento administrativo**. Estas dilaciones siguen afectando por igual a cualquiera de los momentos del expediente administrativo, ya se trate de la valoración y reconocimiento del grado de dependencia, ya de la elaboración y aprobación del recurso prescrito o propuesto en el PIA, o bien de su revisión o replanteamiento. El incumplimiento administrativo de los plazos genera una tramitación media de hasta dos años, cuadruplicando con ello el máximo legal.

En estrecha conexión con el apartado dedicado a la inobservancia del deber legal de resolver en plazo los expedientes de dependencia, se encuentra el de la **insuficiencia de plazas** residenciales públicas y concertadas. Subyace en ambos el recurrente argumento de la limitación de la disponibilidad presupuestaria. La problemática es mayor cuando se trata de recursos residenciales destinados a perfiles específicos de personas dependientes, debido a su escasez.

También hemos detectado un incremento significativo, con respecto a años anteriores, de quienes denuncian una situación de **indigno trato residencial** de nuestros mayores dependientes. Algunos de estos relatos procedían incluso de profesionales sanitarios que, por razón de su oficio, visitaban asiduamente a los mayores residentes. En cuanto a la defensa de los derechos de las personas mayores, colectivo que en gran medida ha servido de sostén de muchas familias en los últimos tiempos, seguimos investigando las actuaciones que ofrecen las administraciones públicas a las **personas mayores que viven solas**.

Las **personas con discapacidad** son otro de los colectivos a los que dedicamos especial atención. Esta Institución debe requerir a las Administraciones públicas a que cumplan con los mandatos constitucionales, estatutarios y legales en favor de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. Y, aunque los condicionantes de índole presupuestaria hayan dificultado dicho cumplimiento, es necesario que por parte de estas entidades públicas se adopten las medidas de acción positiva necesarias que permitan hacer efectivo los derechos de estas personas en el ámbito público. Esperemos que la Ley 4/2017, de 25 de septiembre de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, contribuya a corregir estas desigualdades.

En cuanto a la producción normativa, a finales del año 2016 entró en vigor la nueva Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, que respondía a la demanda existente de un nuevo marco jurídico para esta cuestión. Entre las principales novedades que aporta la citada ley al **Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía** se encuentra la universalización de los derechos de todas las personas a prestaciones y servicios como los de información, valoración, orientación y asesoramiento, la ayuda a domicilio, la atención en urgencia social, los servicios de protección de menores en situaciones de riesgo o desamparo, las prestaciones económicas contra la exclusión y para la erradicación de la marginación y la desigualdad, la protección jurídica y social de personas con capacidad limitada, las prestaciones ligadas a las situaciones de dependencia o servicios relacionados con programas de drogodependencias, entre otros.

A pesar de contar con una nueva Ley de Servicios Sociales en Andalucía, hasta tanto no se desarrollen reglamentariamente aspectos esenciales como el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, y sobre todo se mejore la dotación económica en las partidas presupuestarias correspondientes, no se materializará una mejora sustancial en los preocupantes **datos de pobreza** en nuestra comunidad.

Una de los recursos más demandados para evitar la pobreza es la concesión de unos ingresos mínimos o renta de inserción. En Andalucía hemos contado desde 1991 con el **Programa de Solidaridad de los andaluces** para la erradicación de la marginación y desigualdad, que considerábamos obsoleto y que en este año 2017, se ha derogado. Estaremos atentos a la consignación presupuestaria anual y a la ejecución de la recién aprobada **Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía**, dado que se trata de una prestación garantizada, por lo que no deben volver a darse situaciones como las del pasado: miles de solicitudes en espera de consignación presupuestaria para ser aprobadas.

También nos preocupan las políticas, y por ende la financiación, de las medidas para la defensa de las **mujeres víctimas de violencia de género**. Las estadísticas siguen mostrando que todavía persisten importantes desigualdades entre hombres y mujeres, al igual que en los países de nuestro entorno. Es evidente que, en muchos ámbitos, se han eliminado discriminaciones y que las desigualdades también han disminuido, pero aún quedan otros en donde la falta de igualdad se sigue manifestando con toda su crudeza, como es el caso de la violencia contra las mujeres. Hemos iniciado una voluminosa queja de oficio en la que investigamos la aplicación práctica de los protocolos y si la gestión de la coordinación es adecuada. Nos hemos dirigido a las Consejerías de Justicia, Educación, Salud e Igualdad y Políticas Sociales, así como a todos los entes locales.

2.5 Vivienda

Lamentablemente, la situación sobre **el derecho a la vivienda** no ha mejorado en este año, más bien al contrario: las quejas sobre la necesidad de vivienda han acaparado un porcentaje muy elevado del total de las recibidas.

Llama la atención el incremento de lanzamientos derivados de **desahucios por impago de rentas de alquiler. También los desalojos por ocupaciones sin título** de vivienda, tanto públicas como privadas. Sobre estas últimas, hemos detectado que el incremento de estas ocupaciones ha motivado un giro radical en la posición mantenida al respecto por las **entidades financieras**, quienes han adoptado el criterio absolutamente tajante e inamovible de no regularizar estas situaciones. El Defensor del Pueblo Andaluz ha tratado de facilitar la adopción de un acuerdo entre las partes para la formalización de un contrato de alquiler social, cuando se ha dado la premisa de la existencia de un estado de vulnerabilidad social por parte de la familia ocupante.

Ante estos desahucios, venimos observando que las escasas soluciones que se adoptan están caracterizadas por su carácter provisionalísimo y, lo que más no preocupa, en algunos casos se ofrecen soluciones que se encuentran muy alejadas del concepto de **techo digno**. Muchas familias han optado por vivir a la intemperie, en un coche, hacinados y repartidos en casas de algún familiar o amigo, antes que aceptar algunos de estos recursos habitacionales, alegando sus condiciones inadecuadas o insalubres.



Una medida que podría evitar los desahucios es la **ayuda al alquiler** convocada por la Junta de Andalucía. Sin embargo, la falta de diligencia en su concesión ha vuelto otro año más a ser foco de las quejas de la ciudadanía. Las resoluciones reconocen un derecho a cada uno de los particulares afectados, por lo que el ciudadano no tiene por qué sufrir los problemas de gestión de la Junta de Andalucía en la tramitación de las subvenciones, la falta de disponibilidad presupuestaria o los problemas de coordinación existentes ente ésta y el Ministerio de Fomento.

Por ello, hemos de elogiar **las iniciativas de algunos ayuntamientos**, que con cargo exclusivo a sus propios presupuestos, han puesto en marcha planes de ayuda al alquiler para las familias sin recursos, algunos de los cuales pueden llegar hasta cubrir un plazo máximo de tres años de rentas, tiempo que puede ser adecuado para que la familia inicie su recuperación y alcance una estabilidad económica que le permita mejorar sus condiciones de vida y poder llegar a prescindir de la ayuda de la administración. Se trata de ejemplos de buenas prácticas de administraciones municipales sensibilizadas con las necesidades habitacionales de su comunidad vecinal, y que desde esta Defensoría animamos a otras corporaciones locales a hacer un esfuerzo por sumarse a ellas.

2.6 Justicia

Hemos venido describiendo a lo largo de los últimos ejercicios una situación de **colapso en numerosos órganos judiciales** que añaden durante 2017 su precaria capacidad de gestión y resolución de asuntos. Es evidente que sin aplicarse medidas correctivas de la envergadura que exige la actual situación, sumar un año más revierte, inevitablemente, en un proceso de empeoramiento de la situación.

Estas carencias no han hecho sino agudizar la parálisis del sistema judicial y dejar, aún más si cabe, en evidencia la **falta de respuestas efectivas** de superación de los graves problemas detectados, avisados, denunciados y carentes de correctivos apreciables hasta la fecha.

La crisis y los conflictos que se generan a partir de la gravedad de la situación económica han despertado iniciativas y demandas incrementando la presión y las seculares cargas de trabajo en la Administración de Justicia. El principal destino de estas reclamaciones son aquellos juzgados y órganos que, por su razón competencial, atienden asuntos especialmente vinculados a los escenarios de esta situación económica, como son los **órganos de lo social y los juzgados mercantiles**.

Esa resaca judicial del impacto de la crisis económica ha dejado una severa huella en otro no menos delicado aspecto. Nos referimos al impacto provocado por la **avalancha de litigios derivados de operaciones de préstamos con garantías hipotecarias** cuyas condiciones de contratación se han visto declaradas por distintas instancias judiciales como abusivas y susceptibles de amparar reclamaciones de los clientes ante las entidades financieras.

Los litigios sobre los préstamos liquidados sobre las denominadas **"cláusulas suelo"** o la reclamación de gastos indebidos en la formalización de actividades financieras han terminado residenciados también en los órganos judiciales, lastrando sus colapsados recursos con un peso añadido e ingente de litigiosidad que ha superado los peores augurios en las previsiones que se elaboraron ante el riesgo de este aumento de asuntos judiciales. Las previsiones de evitación de conflictos no obtuvieron el resultado deseado y la escasa colaboración de las entidades financieras ha derivado hacia las vías de acciones judiciales para hacer efectivas las reclamaciones desatendidas.

En este escenario, hemos trasladado a las administraciones competentes una propuesta: "Las soluciones, unánimemente requeridas, van mucho más allá de ocasionales acuerdos sobre determinados juzgados. Lo dicho: más que juzgados especializados, se exigen juzgados nuevos".

2.7 Sostenibilidad

La crisis nos ha hecho reflexionar sobre el modelo de planeta que queremos. Debemos de partir de que el modelo de economía lineal (tomar, hacer, desechar o, si se quiere, extracción, fabricación, utilización y eliminación) ha alcanzado sus límites y es incompatible con la **sostenibilidad del planeta**, que exige una utilización eficaz de los recursos.

La Estrategia Europea 2020 pretende generar un **crecimiento económico inteligente**, sostenible e integrador, para conseguir una Europa que utilice eficazmente sus recursos y reducir la generación de residuos.

Los actores de ese cambio son los poderes públicos, las empresas y la sociedad; todos juntos tienen que asumir los distintos roles en este **nuevo modelo económico** que va a permitir disminuir el uso de recursos, reducir la producción de residuos y limitar el consumo de energía.

En nuestro Informe Anual 2017 analizamos aspectos concretos como el **reciclaje**, y con especial preocupación, el de los aceites vegetales de uso doméstico. Las investigaciones han dado lugar a conclusiones poco edificantes o halagüeñas sobre la consecución de objetivos europeos. Por otro lado, la **contaminación acústica por tráfico rodado** ha sido otra de las grandes preocupaciones este año. Esta lucha es un reto que tiene la enorme ventaja de que se puede combatir con medidas no excesivamente costosas y que tiene una incidencia inmediata en la mejora de la calidad de vida.

También ha sido intensa nuestra actividad en cuanto a la regulación de la **emisión de música pregrabada** como factor de contaminación acústica, a raíz de tener conocimiento de un proyecto para la modificación del Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Consideramos imprescindible que el legislador tenga muy presente que un modelo de desarrollo económico sostenible sólo puede tener lugar si es capaz, al mismo tiempo que



genera crecimiento económico y empleo, de respetar los derechos constitucionales y estatutarios de la ciudadanía. Un modelo de actividad turística y de hostelería que ignore estos derechos al no ser sostenible ni ambiental, ni socialmente, tampoco lo será económicamente a medio y largo plazo.

Otra medida que consideramos urgente y que pertenece a este relato pasa por la **defensa, conservación y recuperación de vías pecuarias** ante un proceso de usurpación por parte de infinidad de propietarios privados. Ello ha sido posible por la entidad

de estas vías, que hace compleja su protección, y la pasividad de la Administración autonómica que debe defender este patrimonio, que es de todos, utilizando, sin disimulo, todos los medios existentes en derecho. Consideramos muy necesario y urgente que se reactive, con medios, compromiso y determinación, el programa de recuperación de vías pecuarias que en la actualidad se encuentra en abandono.

También en conservación, aunque en el área de **Cultura**, apuntamos problemas generados con el patrimonio histórico-monumental y su conservación que se hace depender, en muchas ocasiones, de disponibilidades presupuestarias que no se producen. Ciertamente, las respuestas efectivas para abordar los problemas planteados sobre esta protección son más difíciles de alcanzar por la reiterada carencia de disponibilidad presupuestaria.

2.8 Servicios de Interés General y Consumo

Como consecuencia en gran medida de esta crisis, comenzamos a tramitar quejas que, por referirse a empresas privadas, escapaban a la competencia supervisora del Defensor del Pueblo Andaluz, pero que están relacionadas con la prestación de **servicios económicos de interés general** como la luz, el agua, el gas, la telefonía, el uso de una cuenta corriente o de otros productos bancarios como créditos o hipotecas, que ocupan un lugar destacado en la vida diaria de cualquier persona.

La tramitación de estas quejas nos permite detectar fallos en el sistema de protección de las personas consumidoras, y proponer mejoras al mismo, como pueden ser la incorporación de mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos de decisión vinculante; el reforzamiento de la respuesta sancionadora en casos de incumplimiento de la normativa de protección de las personas consumidoras; o la reparación e indemnización del daño causado.

En relación con los **suministros básicos**, esta Institución viene desde hace ya varios años demandando de las distintas Administraciones públicas y de las compañías suministradoras la necesidad de dar una solución rápida y eficaz a la situación de aquellas familias que se ven amenazadas de corte en un suministro tan esencial como es la luz o el agua por no disponer de medios para afrontar el pago de las facturas.

Esta situación se ha generalizado tanto que ha llegado a recibir el nombre propio de “pobreza energética o hídrica”, y viene determinada por varias causas como son los **bajos niveles de renta tras la situación de crisis económica**, la subida de precios de los suministros y la mala calidad de la edificación.

Nuestra principal reclamación se ha centrado en la **aprobación de una norma** que, partiendo del reconocimiento del derecho de las personas a unos suministros mínimos en materia de energía y agua, establezca unas garantías concretas para que nadie quede sin acceso a estos servicios por razones económicas y regule unos procedimientos concretos para hacer realidad esta garantía.

Al respecto pudimos conocer a finales del año 2016 la aprobación por el Gobierno de la Nación del Real Decreto Ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del **bono social** y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica. No obstante, hubo que esperar al mes de octubre de 2017 -cuando se produce su desarrollo reglamentario mediante un Real Decreto y una Orden Ministerial- para concretar los aspectos que permiten hacer efectivas las medidas de protección.

Como valoración, podemos señalar que la aprobación de la normativa estatal que permite la puesta en marcha del nuevo bono social eléctrico supone un paso adelante, aunque echamos en falta el reconocimiento expreso del derecho de las personas en situación de exclusión a recibir unos **suministros mínimos vitales de forma gratuita**.



Del mismo modo, seguimos demandando la adopción de medidas legales de protección con respecto al **consumo de gas y agua**, al tratarse de suministros igualmente esenciales. Nuevamente debemos recordar que la competencia autonómica en materia de aguas podría amparar una norma al modo de la estatal en materia eléctrica para paliar las situaciones de pobreza hídrica.

También consideramos oportuno insistir en que el abordaje de la denominada “pobreza energética” debería ser un paso transitorio en tanto no se adopta una respuesta conjunta y coherente a la situación de las familias que se encuentran en situación de exclusión social.

3. Cuestiones relevantes

3.1 El derecho a una muerte digna. Superando el tabú.

3.2 El Brexit. Las consecuencias en Andalucía.

3.3 Las amenazas sobre Doñana. El riesgo del gaseoducto.

3.4 La exclusión financiera. El cierre de oficinas bancarias en zonas rurales.

Apuntamos a continuación algunas cuestiones relevantes que nos ha dejado la actividad del Defensor del Pueblo andaluz durante el ejercicio de 2017.

3.1 El derecho a una muerte digna. Superando el tabú

“La lucha por la vida no debe ser un combate contra la muerte, porque al final, tarde o temprano, será una batalla perdida. El día a día de una unidad de cuidados paliativos es una de las caras más humanas de la medicina. No es tanto una cuestión de morir dignamente, sino de vivir bien hasta el último momento. Porque como la vida vale la pena hasta el último segundo, hay que cuidarla hasta el final”.

Esta sinopsis de la película ‘Los demás días’, del director Carlos Agulló, nos sirve para presentar el trabajo realizado en el Informe Especial ‘Morir en Andalucía. Dignidad y Derechos’, elaborado por esta institución. Sirva también para elogiar el trabajo de los profesionales que día a día ayudan a los pacientes en cuidados paliativos.

Hablar de la muerte sigue siendo tabú en nuestro país. La mayoría de las personas que fallecen en nuestro entorno lo hacen a una edad avanzada y después de un proceso prolongado de enfermedad. El número de enfermos crónicos y pluripatológicos crece de forma continua en paralelo al imparable proceso de **envejecimiento de la población** y en la misma medida lo hace el de personas que padecen enfermedades en situación de terminalidad. La etapa final de nuestra vida era contemplada hasta no hace mucho como una realidad indisolublemente unida al concepto de sufrimiento ante el que únicamente cabía oponer la esperanza de la inmediatez.

El informe especial que hemos venido desarrollando durante todo el año 2017 se ha convertido en una de las grandes apuestas de la Institución en el ejercicio de sus competencias de **supervisión del efectivo cumplimiento de los derechos de los ciudadanos en el área sanitaria**, y se traduce en un estudio específicamente destinado a investigar la medida del cumplimiento de los derechos que reconoce la ley.

Consagrado estatutariamente el derecho a recibir los cuidados paliativos (art. 20.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía), con posterioridad la Ley 2/2010, de 8 de abril, de los derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de muerte, dio el siguiente paso dentro del proceso progresivo de reglamentación del conjunto de derechos que asisten a las personas afectadas por enfermedades en situación de terminalidad, situando a nuestra región en la vanguardia regulatoria en esta materia.

Diseñado con una metodología esencialmente cualitativa, en su elaboración han tenido participación todos los sectores implicados a través de diversas Jornadas mantenidas con asociaciones de pacientes y familiares y cuidadores de enfermos terminales, profesionales del sector de los cuidados paliativos, y gestores de diversas áreas implicadas en la atención de aquellos; a lo que se han unido visitas, aportaciones por escrito, y respuestas a un pequeña encuesta que realizamos a través de nuestra web.

Con una perspectiva estrictamente jurídica, hemos tratado de analizar hasta qué punto en los procesos asistenciales de los pacientes que padecen enfermedades en fase avanzada con criterios de terminalidad, se vienen preservando los derechos a la información y al consentimiento informado; al rechazo del tratamiento y la retirada de una intervención; a la realización de la declaración de voluntad vital anticipada; a la recepción de cuidados paliativos integrales y la elección del domicilio para recibirlos; al tratamiento

del dolor; a la administración de sedación paliativa; al acompañamiento; y a la salvaguarda de la intimidad y confidencialidad.

En definitiva, los resultados de nuestro trabajo dibujan una realidad en la que **muchas personas siguen falleciendo en Andalucía sin recibir los cuidados y la atención que merecen** y que la Ley les garantiza. Puesto que resulta bien conocido que no bastan las leyes para cambiar las realidades culturales de un pueblo, sino que es necesario el esfuerzo conjunto de todos los actores sociales para propiciar el cambio social, ético y moral que lo haga posible, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz se postula con este Informe para impulsar ese cambio, propiciando un debate social que favorezca la adopción de las medidas necesarias para que la garantía del derecho de las personas a vivir con dignidad su proceso de muerte sea plena.

No nos cabe duda de que en este empeño contaremos con el apoyo de los profesionales que desarrollan su labor en esta modalidad asistencial, principales colaboradores de esta Institución en la elaboración del Informe, con probada dedicación, cualificación, capacitación e incuestionable calidad humana.

3.2 El Brexit. Las consecuencias en Andalucía

Los días 19 y 20 de junio de 2017 se celebró en Bruselas una reunión de la Red Europea de Defensores del Pueblo, organizada por la Institución del Defensor del Pueblo Europeo, con el cometido de analizar diversas cuestiones de interés común para los asistentes. Entre las sesiones del evento se incluyó una que llevaba por título *Brexit: maximising transparency and certainty for EU citizens*, y para la misma se propuso la participación del Defensor del Pueblo Andaluz habida cuenta la relevancia que presenta en Andalucía el asunto objeto de debate a resultas de los enormes vínculos socioeconómicos existentes entre esta comunidad autónoma y el Reino Unido y de la idiosincrasia de la relación con Gibraltar.

La intervención del Defensor del Pueblo Andaluz permitió poner de relieve los **efectos que se pueden derivar del Brexit** sobre los derechos y las libertades de la ciudadanía en general y, en particular, de la residente en el entorno de Gibraltar; unas consecuencias nada halagüeñas en atención a diversos estudios realizados tanto desde el Peñón como desde distintas Administraciones españolas.

A partir de dicha comparecencia, el Defensor del Pueblo de España y el Defensor del Pueblo Andaluz han mantenido encuentros con colectivos ciudadanos y representantes políticos orientados a profundizar aún más sobre la cuestión.

Así, el día 8 de noviembre de 2017 ambos Defensores visitaron la localidad de La Línea de la Concepción y se entrevistaron con el alcalde, con representantes de los distintos grupos municipales y con representantes de la sociedad civil y del empresariado de la zona, quienes expresaron su preocupación por los **efectos negativos que el Brexit pudiera acarrear para una comarca ya de por sí deprimida y que presenta una gran dependencia económica con respecto a Gibraltar**.

El conocimiento acaparado ha permitido identificar los principales riesgos que se podrían derivar del Brexit sobre los derechos de la ciudadanía, y en particular sobre la residente en la comarca del Campo de Gibraltar. Los mismos fueron trasladados por ambas Defensorías a la Subdelegación del Gobierno en Andalucía y, posteriormente, al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en la reunión que mantuvieron el pasado día 15 de enero de 2018, donde igualmente informaron de las actuaciones que desarrollarían como garantes de derechos y libertades.

La envergadura de las relaciones socioeconómicas que existen entre Gibraltar y la comarca del Campo de Gibraltar son manifiestas, de tal forma que un cambio en el estatus del Peñón podría acarrear un efecto negativo, directo e inmediato.

Así, en el ámbito económico, **el impacto negativo que el Brexit tendría sobre la economía andaluza podría alcanzar al 1 por ciento del PIB** de la comunidad, con unos efectos que se mantendrían a lo largo de toda una década.

Esto supondría, en términos de empleo, que a corto y medio plazo (2017-2019) la **economía andaluza** dejaría de crear entre 11.300 y 19.800 empleos anuales; y que el efecto negativo tendría especial relevancia en los sectores agroalimentario y turístico, que son precisamente unos sectores clave en la economía del Campo de Gibraltar.

De este modo, el Brexit afectará a asuntos de gran relevancia y notable incidencia en la comarca como son la configuración de los fondos europeos, la Política Agraria Común, las previsibles tensiones financieras, la reducción de la actividad turística y el encarecimiento de las exportaciones por la depreciación de la libra esterlina.

En materia de **empleo y Seguridad Social** se plantea un escenario de enormes incertidumbres que afectan muy especialmente a los más de 8.000 trabajadores españoles que tienen su puesto de trabajo en Gibraltar.

En este sentido, el Brexit siembra dudas sobre su futuro laboral –estabilidad laboral, reconocimiento de derechos devengados, derechos indemnizatorios, etc.– y sobre las prestaciones que estos miles de trabajadores y sus familias puedan percibir el día de mañana después de años de cotización en Gibraltar.

En el **ámbito sanitario** también se pueden producir consecuencias, y es que de la vigente normativa sanitaria europea se deriva que la salida del Reino Unido de la Unión traería consigo, para el caso específico de Gibraltar, la desaparición del sistema actual de compensación y la automática pérdida del derecho a la prestación de asistencia sanitaria en los términos conocidos hasta la fecha.

Ante estas circunstancias, y a través de un documento conjunto, **los Defensores del Pueblo han alertado sobre los efectos negativos que se pueden derivar del Brexit para la ciudadanía de la comarca del Campo de Gibraltar y han demandado que la protección de tales derechos sea entendida como prioritaria en el proceso negociador que se lleve a cabo.**

3.3 Las amenazas sobre Doñana. El riesgo del gaseoducto

La declaración del Parque Nacional de Doñana como espacio natural que forma parte del Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO escenificó internacionalmente la importancia y entidad de su biodiversidad y los valores naturales que posee, pero no es una garantía de su conservación. De hecho, ni ha impedido la sobrexplotación del acuífero que está afectando de manera muy negativa al humedal, ni que se haya comenzado a ejecutar el proyecto de gaseoducto en su entorno.

Creemos que ha llegado la hora de **evaluar, con rigor y transparencia, la entidad de esos riesgos**, de rechazar cualquier proyecto o infraestructura que pueda generarlos o agravarlos y de apostar, decididamente, no sólo por conservar y mantener, sino también por mejorar de manera sustantiva, la protección de este espacio natural.

Pues bien, el compromiso que el Defensor del Pueblo Andaluz tiene con la exigencia de apostar por un desarrollo económico sostenible, que posee una especial relevancia cuando hablamos de espacios naturales, nos llevó a iniciar una queja de oficio. El objetivo de su incoación se centró en dos cuestiones que, de manera recurrente, son objeto de debate: **la situación del acuífero y la ejecución del proyecto de gaseoducto** cuyo trazado discurre, en gran medida, por el Parque Natural de Doñana y su entorno y, en algunas partes, muy próximo a los límites del Parque Nacional de Doñana.

Respecto de la situación del acuífero, la conclusión que se saca del informe que nos envió el CSIC es que se confirmaba que se están produciendo descensos continuados, desde hace más de tres décadas, en las aguas subterráneas del área de Doñana. Esto con la consecuencia de que hay un paulatino proceso de desecación de las lagunas. El origen de este hecho no es otro que la extracción intensiva de aguas subterráneas para usos agrícolas y turísticos.

Ante esta situación hemos propuesto que se mantenga una reunión con la Dirección de la Estación Biológica de Doñana y la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para que se evalúen la situación en que se

encuentra el acuífero y se adopten las medidas adecuadas para su protección. De todo ello se deberá dar la máxima difusión al tratarse de un espacio que es Patrimonio de la Humanidad.

Respecto del gaseoducto, durante la tramitación de la queja hemos podido verificar que en ninguna de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) de los cuatro tramos se habían tenido en cuenta **los riesgos sísmicos** que la inyección de gas podría implicar, lo que indica que la valoración del riesgo de contaminación del acuífero se realizó ignorando el efecto del citado riesgo.

Es verdad que el Instituto Geológico y Minero de España (IGME), tras emitir hasta 11 informes sobre el proyecto, ha concluido dando el visto bueno a la revisión final del estudio sobre el trazo del Proyecto Marismas Occidental, pero sin cuestionar el informe del IGME es dudoso que unos informes, emitidos cuatro años después de la DIA, subsane el grave defecto en el que incurría la DIA pues el procedimiento está diseñado para que todos los informes sectoriales se integren en la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto.

En segundo lugar, aunque la Administración Estatal insiste en que los proyectos se dividieron por ser independientes en su funcionamiento, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio mantiene que es necesario, y así lo exige la normativa comunitaria en estos casos, un completo análisis de las afecciones acumuladas y sinérgicas que podrían producirse sobre los hábitats y las especies amparadas por la Directiva de Hábitats, derivadas de la ejecución de los proyectos citados en su conjunto. Este criterio es compartido por el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y el Defensor del Pueblo Andaluz.

Como quiera que la competencia para el otorgamiento para las declaraciones de impacto ambiental y la autorización final del proyecto correspondían a órganos de la Administración del Estado nos hemos dirigido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para trasladarle la siguiente propuesta: *“... con la información que actualmente se posee sobre los posibles riesgos que se pueden derivar de la ejecución del proyecto de gaseoducto de Doñana, lo acontecido en el Depósito de El Castor, la forma en que se han tramitado los proyectos, tanto en lo que concierne a la DIA del proyecto Marismas Occidental, como en lo relativo a la ausencia de una evaluación conjunta que tenga en cuenta las afecciones que se pueden generar asociadas a los cuatros proyectos y, sobre todo, teniendo en cuenta los valores ambientales y la extraordinaria diversidad del Espacio Único de Doñana, que es muy necesario mantener, conservar y, en la medida de lo posible, acrecentar ante las amenazas que ha tenido, y tiene, pese a haber sido declarado Patrimonio de la Humanidad, derivadas de la actividad humana, **que se debe proceder a la suspensión definitiva del proyecto de gaseoducto de Doñana en todos sus tramos, incluido el de Marismas Occidental”**.*

3.4 La exclusión financiera. El cierre de oficinas bancarias en zonas rurales

En el trabajo realizado en las distintas visitas a las comarcas andaluzas, especialmente en las reuniones con los alcaldes y alcaldesas, nos han puesto de manifiesto problemas que afectan a pequeños núcleos de población y zonas rurales, como la despoblación, la movilidad, o la exclusión financiera. Esta denominada exclusión financiera es un nuevo término que ha venido a dar nombre a la situación que sufre la población que reside en municipios rurales y dispersos a causa del cierre de oficinas bancarias.

Según los datos que hemos recabado, aunque España sigue teniendo la mayor densidad de sucursales por habitante dentro de la Unión Europea, lo cierto es que el ajuste de oficinas ha dejado a **más de un millón de personas sin oficina bancaria en su localidad**.

Las presiones para el cierre de oficinas vienen de la mano de exigencias de los organismos supervisores en torno a la rentabilidad de la banca, centrándose en la reducción de costes que supone el cierre de oficinas y despido de empleados.

Por otra parte, el cambio en los hábitos de la clientela, cada vez mayoritariamente más proclive a la contratación por canales de comunicación digital, favorece y justifica las medidas de cierre de oficina.

Sin embargo existe un porcentaje importante de la población que reside en localidades pequeñas que, por su edad o por otras razones, carece de una mínima **cultura digital** y el acceso a los medios electrónicos les resulta complicado y, a veces, imposible. Estas personas serían las que se ven especialmente perjudicadas por el cierre de sucursales.

El desplazamiento a oficinas ubicadas en poblaciones cercanas para la realización de las gestiones necesarias no es una solución siempre factible, bien porque no se disponga de medios propios de transporte, porque las comunicaciones de transporte público no estén bien desarrolladas o por no poder hacer frente al coste que estos desplazamientos implican.



Ante la falta de soluciones al problema de exclusión financiera que padece parte de la población andaluza y dado que es muy previsible que dicho problema vaya a extenderse a otras zonas del territorio andaluz, hemos considerado oportuno desarrollar una actuación de oficio proponiendo soluciones que puedan ayudar a resolver la situación expuesta.

En concreto hemos formulado Resolución a las ocho Diputaciones Provinciales atendiendo a su competencia para la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios de menor capacidad económica y de gestión.

Les hemos solicitado que **impulsen iniciativas que permitan superar la exclusión financiera que sufre la población que reside en municipios rurales** de su respectivo territorio.

A modo de ejemplo, señalábamos la celebración de conciertos con las entidades financieras para la atención presencial; la realización de programas específicos de alfabetización financiera digital para personas mayores en zonas rurales a través de la red guadalinfo; la firma de convenios con los Ayuntamientos para formar a personas que puedan realizar labores de monitorización y ayuda a personas que necesiten realizar gestiones financieras telemáticas, etc.

Asimismo nos hemos dirigido a las principales entidades financieras radicadas en Andalucía (BBVA, Caixabank, BMN, Caja Rural de Granada, Caja Rural de Jaén, Caja Rural del Sur, Cajasur, Unicaja, Banco Popular y Banco Santander) solicitándoles que promuevan posibles soluciones como pueden ser oficinas móviles; la utilización ocasional de dependencias municipales; el concierto con entidades comerciales o con oficinas de farmacia, etc.

En general la respuesta obtenida de Administraciones y entidades financieras coincide con la preocupación de esta Institución, señalando algunas posibles alternativas y ofreciendo su colaboración para el estudio conjunto de soluciones que puedan dar satisfacción a las necesidades de la población rural sin recursos tecnológicos.

4. El servicio de Mediación del DPA

El año 2017 ha supuesto un impulso a la labor de mediación en el Defensor del Pueblo Andaluz como una de las líneas estratégicas de este mandato. La Defensoría ha desarrollado diversas actuaciones tendentes a consolidar e **impulsar el servicio de mediación**, que tiene por objeto principal la tramitación, a través de la fórmula de intervención mediadora, de las quejas que reúnen las características que las hacen idóneas para ser abordadas con este procedimiento.

La Defensoría culminó este año un proceso de debate interno que dio como resultado la elaboración de un documento general para la reflexión, que contemplaba los elementos clave que definen la mediación de esta institución, como complemento de la actuación supervisora clásica.

El **documento de reflexión se debatió con más de 50 personas expertas**, entre los que se hallaban las vocalías de mediación del Consejo General del Poder Judicial, magistrados y magistradas, catedráticos y catedráticas de derecho administrativo y de derecho constitucional, catedráticos y catedráticas de psicología social y de otras ramas sociales, así como notarios, doctores y doctoras en derecho y en psicología, personalidades vinculadas a la práctica profesional de la mediación y a la investigación en la materia, entre otros.

Entre las **conclusiones**, se consideró que puede resultar mediable por la Defensoría cualquier conflicto con la única salvedad de aquéllos que versen sobre materias reservadas por la norma jurídica, y que impidan la disponibilidad de los derechos para poder incorporarlos a una negociación.

La función garantista de derechos del Defensor del Pueblo requiere dotar al enfoque de la mediación que éste desarrolla de unos caracteres únicos y diferenciales, que le permitan adecuar las notas definitorias de la mediación a la esencia de la institución del Defensor. En este sentido, las principales conclusiones de las personas expertas que han trabajado con la Defensoría se centraron, en mayor medida, en abordar las notas de **voluntariedad e imparcialidad** del procedimiento de mediación. En cuanto al primer concepto, se incorporó el concepto de voluntariedad mitigada, que permitiría requerir a las administraciones involucradas en el conflicto para asistir a la primera sesión informativa. Dicha sesión podría avanzar en el inicio del tratamiento del conflicto, convirtiéndose en sesión de mediación con carácter inmediato.

Por lo que se refiere a la imparcialidad, la mediación del Defensor del Pueblo no puede obviar que su objetivo último es la **garantía de derechos y libertades** y que el instrumento debe ponerse al servicio de tal objetivo.

Asimismo, se entiende muy conveniente la posible **incorporación formal, en su momento, de la misma en la ley reguladora del Defensor del Pueblo andaluz**, en orden a aportar un reconocimiento normativo expreso a esta modalidad de intervención para la defensa y garantía de derechos.

Este servicio de mediación pretende contribuir eficazmente a la construcción de ciudadanía en un contexto complejo, en el que la gobernanza está siendo exigida de manera reiterada. Esa construcción pasa por incrementar la **participación ciudadana** en la gestión de sus conflictos con las administraciones y, en mayor medida aún, en la búsqueda de soluciones en un diálogo entre ambas. De igual modo, se impulsa el concepto de **buena administración**, en el que las distintas administraciones incorporan otras formas de gestionar lo público, más participadas y abiertas, más ágiles y flexibles, más transparentes y eficaces. De igual modo, la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz supone un **valor preventivo de la conflictividad** entre ciudadanía y administraciones públicas.