

## 2. Balance de una crisis

Desde 2008 hasta la fecha se han sucedido ya 6 Informes Anuales, sin que en ninguno de ellos faltara un apartado dedicado específicamente a la crisis económica, valorando sus consecuencias sobre los distintos derechos sociales, analizando la respuesta de las Administraciones públicas ante los retos que la situación económica les planteaba y ofreciendo propuestas e iniciativas para tratar de mejorar la situación de los colectivos sociales más perjudicados y atajar el progresivo deterioro de nuestro estado del bienestar.

Y en todos y cada uno de los Informes elaborados desde 2008 hasta 2013, nos hemos lamentado de tener que seguir incluyendo un apartado dedicado a la crisis económica y hemos hecho votos porque ese fuera, por fin, el último año de crisis y el último Informe con ese apartado.

A la vista de la mejoría experimentada por algunos de los datos que reflejan la realidad económica del país durante 2014, y teniendo en cuenta los positivos vaticinios que se hacen de cara al futuro más inmediato en relación al crecimiento económico, parece que ha llegado el momento de plantearse si siguen dándose las condiciones para mantener un apartado en nuestro Informe Anual dedicado específicamente a la crisis económica.

Ciertamente, si nos atenemos a los datos macroeconómicos no cabe negar que la economía española ha iniciado una senda de tímido crecimiento que, pese a su fragilidad, supone un auténtico cambio de paradigma en el escenario económico de estos últimos años.

Y ya no se trata sólo de datos referidos al PIB, la prima de riesgo o la calificación crediticia del País, por fin podemos hablar de mejoría en relación a datos y estadísticas que afectan directamente a la realidad cotidiana de los ciudadanos: por primera vez en muchos años se ha creado empleo. Poco y de escasa calidad, es cierto, pero al menos hemos roto el ciclo perverso del crecimiento del desempleo y la pérdida continuada de puestos de trabajo. A partir de aquí, y si la tendencia se consolida, podemos empezar a ver el futuro con cierta dosis de esperanza y un mayor grado de confianza.

Es por ello, que un simple dato como el que refleja la bajada en el número de desempleados en 2014, nos llena de esperanzas en que pueda empezar a revertirse la situación de desesperación y miseria que estos años de crisis han dejado a muchas familias andaluzas. No obstante, ¿es suficiente una mejora en los datos de empleo y una buena perspectiva en los indicadores macroeconómicos para dar la crisis económica por concluida?

Para responder a esta pregunta habría que comenzar contextualizando los datos económicos positivos que nos ofrece 2014 en el marco de ese conjunto más amplio de datos, tanto económicos como sociales, que hemos expuesto en el punto anterior y que nos ayudan a dibujar con mayor nitidez y perspectiva el panorama real del año que acaba. Asimismo, sería necesario ponderar la situación económica y social del país contraponiéndola, no sólo a la realidad existente en el año 2013, sino contrastándola con la realidad social y económica que existía en 2007 o 2008, cuando comenzó esta crisis económica que se ha revelado tan profunda y duradera.

Si volvemos la vista atrás comprobamos como en 2008 nos sorprendíamos de la rapidez con que se había deteriorado la situación económica del país y nos mostrábamos alarmados de la profundidad que estaba alcanzando el deterioro de los indicadores sociales. Qué lejos estábamos entonces de imaginar la duración que tendría una crisis que entonces apenas si empezaba a dejarse notar y cuan profundas y graves serían sus consecuencias a nivel económico y social.

De hecho, una de las principales consecuencias que ha tenido este periodo de profunda crisis ha sido la de poner a nuestra sociedad ante el dilema de tener que optar entre solventar las urgencias económicas

derivadas de una economía en bancarrota o mantener el conjunto de derechos sociales y económicos que configuraban nuestro estado del bienestar y eran el resultado de un largo periodo de años de conquistas y avances sociales.

El resultado de esa elección es hoy notorio y son pocos los que se atreven a discutir que en estos años de crisis España ha experimentado un retroceso importante en relación a muchos de los derechos sociales y económicos que consagran nuestro propio texto constitucional, hasta el punto de ponerse en cuestión la pervivencia o la integridad de derechos que creíamos absolutamente consolidados y parte inescindible de nuestro acervo personal y comunitario.

Por ello, para valorar cual ha sido realmente la incidencia que esta prolongada crisis económica ha tenido en nuestro estado del bienestar y decidir si nos encontramos en un momento de transición en el que es posible hablar del principio del fin de la crisis económica, no podemos limitar nuestro análisis a las cifras que cuantifican el deterioro económico y social -el número de puestos de trabajo que se han perdido, las empresas que se han declarado en concurso de acreedores, las familias que se han visto incursas en procesos de desahucio, los cortes de suministro por impago de facturas, etc-.

Debemos ahondar mas y preguntarnos cual ha sido el devenir de los derechos sociales en estos 7 años de crisis, ¿en qué medida los derechos sociales que aparecían reconocidos y garantizados en 2007 siguen teniendo plena vigencia en 2014?, ¿cuantos derechos sociales han sido objeto durante estos años de devaluación en su alcance o en su tutela?. Y, sin duda, de todos los derechos sociales, nos interesa conocer especialmente lo que ha ocurrido con aquellos que en mayor medida se han visto puestos a prueba, que son los relacionados con el empleo, con la vivienda y con los servicios sociales.

## 2.1 Empleo

El paro encabeza las preocupaciones de los españoles, ya que continúa como principal problema para alrededor de un 80% de encuestados, según los datos de los últimos barómetros del CIS. Esta circunstancia también la percibimos en las quejas que la ciudadanía dirige a esta Institución, y que, en un porcentaje muy significativo, traducen alguna parcela de la misma en el ámbito cotidiano de sus vidas.

Así, resulta una constante en sus denuncias y planteamientos la expresión del drama personal y /o familiar que la falta de empleo les acarrea (en ocasiones con antecedente en la pérdida del que venía desempeñando) y, como consecuencia de ello, la falta de recursos económicos para sufragar los aspectos más esenciales de la vida (vivienda, alimentación, energía, etc.).

La crisis económica ha tenido unas profundas consecuencias sobre la economía en España y en Andalucía, afectando muy negativamente en el bienestar de la ciudadanía y en particular al empleo como se observa en los siguientes datos:

Respecto al punto de partida de 2007, se han perdido 670.000 empleos en Andalucía (en torno al 21%), afectando especialmente al empleo joven. La tasa de paro, tras situarse en un máximo del 36,2% de la población activa en el año 2013, ha sufrido una sensible mejora al cierre de 2014, situándose en un 34,23%, con un número total de desempleados de 1.395.000 parados, según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA).

Entre los rasgos más significativos de la pérdida de empleo en este periodo, cabe destacar que se ha centrado básicamente en el sector privado, en línea con la caída del tejido empresarial, aunque también se ha dejado sentir en el sector público, y que ha afectado especialmente a la actividad de la construcción, al empleo temporal, y a los colectivos de población más joven y menos formada.

Por otro lado, el sector público, andaluz, que representa un peso relevante en términos de gasto público y empleo, ya que supone casi una cuarta parte del PIB regional y algo más del 15% del empleo total, también se ha visto reducido en este periodo de crisis, en cumplimiento de las medidas estatales de contención del gasto público.

Un simple examen del número de empleos públicos perdidos en la Administración de la Junta de Andalucía en el quinquenio 2009-2013, alcanza a un total de casi 21.000 puestos de trabajo, tal y como se deduce de los datos extraídos del Registro Central de Personal del Ministerio de Hacienda y Administración Pública. De los 257.917 empleos públicos registrados en enero de 2009 se ha pasado a 237.235 en enero de 2014, un significativo 8% de reducción en el empleo público total, reducción que igualmente se traslada a las otras Administraciones presentes en Andalucía, como son la estatal, la local y las Universidades públicas.

Así pues, el mercado laboral de Andalucía creó empleo en 2014 por primera vez desde el año 2007, con un incremento de la ocupación en 110.000 personas, hasta alcanzar 2.681.844 ocupados, cifra que no obstante, contrasta con la de los 3.220.900 ocupados que había a finales de 2007, último año en el que se registró un aumento de la ocupación.

También el paro experimentó un descenso en 2014 de 66.800 personas (-4,57%), empleo que se refleja sobre todo en servicios, un 4,5 %; en la industria, un 7,5%, y en la construcción, un 7,2%, en tanto que descendió en agricultura un 2,1%.

A pesar de esta mejora, los datos reflejan que el desempleo juvenil es muy elevado. En el año 2013, la tasa de paro entre los menores de 25 años, se encuentran por encima del 50%, lo que significa que 1 de cada 2 jóvenes que desean trabajar no lo consiguen.

Otro parámetro negativo viene de la mano de la precariedad laboral, toda vez que dos de cada tres nuevos empleos creados en 2014 (110.000) en Andalucía son empleos temporales (71.292); 20.966 son autónomos, y solo 18.603 son indefinidos.

El aumento del desempleo de la población de 55 y más años ha sido importante, ya que ha crecido de manera sostenida y ha acumulado 16,3 puntos porcentuales entre 2007 y 2013 en Andalucía.

Otro de los fenómenos que se han acentuado en los últimos años de crisis es el desempleo de larga (más de 1 año) y muy larga duración (más de 2 años). En este sentido, si bien en 2008 con el inicio de la crisis se destruyeron muchos puestos de trabajo, la permanencia en situación de desempleo se alarga con el paso del tiempo. En 2013 la tasa de paro de larga duración en Andalucía es del 59,5% (1,1 puntos más que en España).

Observamos una evolución similar del desempleo de muy larga duración, es decir, personas que llevan más de dos años en situación de desempleo, lo que indica que la situación de desempleo de este segmento poblacional tiende a cronificarse.

Esta situación no parece vaya a cambiar en un futuro, al menos a corto plazo, toda vez que los distintos estudios de prospectiva avanzan un crecimiento económico en torno al 2 por ciento en 2015 en Andalucía, sin que esta previsión vaya a producir una variación sustancial en los datos de paro andaluz, que seguirán por encima del 30 por ciento actual (34,23% en 2014), con una previsión de algo más de 40.000 ocupados más en Andalucía.

Dado que, siguiendo estas previsiones, la población activa podría reducirse un 0,7 por ciento hasta las 3.988.000 personas en la comunidad (solo la mitad de la población andaluza dispondría de un trabajo), el desempleo disminuiría en el 2015 en torno a un 5%, hasta situar el número de parados en 1.340.000 personas (56.900 menos que la cifra de 2014).

Frente a esta negativa evolución del empleo andaluz durante el periodo a que nos referimos, por el Gobierno Autonómico, en el seno del marco de las Estrategias Españolas de Activación para el Empleo y de los sucesivos Planes Anuales de Política de Empleo, se despliegan las Políticas Activas de Empleo,

cuya última expresión es la Agenda por el Empleo aprobada por el Consejo de Gobierno de 22 de julio de 2014 (Plan Económico de Andalucía 2014-2020), desplegadas a través de diversos “planes de choque” a través de diversos programas específicos de fomento del empleo, de políticas activas de empleo y emprendimiento así como otras políticas de oferta de factores productivos y sectoriales, instrumentados jurídicamente en un encadenamiento de decretos-leyes.

Desde la Administración autonómica se vienen denunciando los recortes del Gobierno central en Andalucía a las Políticas Activas de Empleo (PAE) a partir de 2012, que ha supuesto pasar de 3.061 millones de euros en 2011 a 1.318 millones de euros en 2014, con un montante total de recorte en este periodo de 1.200 millones de euros, pasando de recibir 766 euros por parado registrado a menos de la mitad, 275 euros.

Estos recortes son especialmente significativos en las acciones de políticas de fomento del empleo de orientación laboral (reducción del 85% respecto a 2011) y a los destinados a la modernización de los servicios públicos de empleo (disminución de más del 87%).

A lo anterior cabe añadir un cambio en los criterios de reparto de las PAE, que se venían aplicando desde el año 2009. Según ha explicado, esos criterios tenían en cuenta factores correctores en función del territorio, de los demandantes de empleo no ocupados, de la población, o de las personas con discapacidad, factores que ahora desaparecen para dar paso a una distribución lineal de los fondos, reduciendo las partidas que tienen carácter variable para estas políticas, y que están en función del cumplimiento de objetivos por parte de las comunidades autónomas.

Por otro lado, se produce un retraso desmesurado en la transferencia real de los fondos comprometidos para estas políticas, de tal manera que los fondos finalistas correspondiente a un ejercicio presupuestario no se transfirieron a las comunidades autónomas a finales del mismo, cuando no su transferencia efectiva en los primeros días del siguiente, lo que a la postre provoca problemas de gestión de los programas de fomento de empleo afectados.

Por otro lado, a lo largo del periodo de crisis ha sido una constante la aparición de prácticas administrativas irregulares en la gestión de diversos programas de ayudas de fomento al empleo, que en buena parte de los casos han tenido su traslación en sede judicial (casos de las ayudas sociolaborales, cursos de formación para el empleo, etc.) y en el ámbito político (con múltiples y encontrados debates e interpelaciones en el Parlamento de Andalucía), y especialmente en los medios de comunicación, alimentando todos estos casos el fenómeno de las corruptelas y la deslegitimación de las instituciones públicas.

Por último, la reforma laboral aprobada por Decreto-Ley en 2012, a espaldas de los interlocutores sociales, ha supuesto un retroceso en los derechos de los trabajadores, facilitando y abaratando el despido, suprimiendo la autorización administrativa para los expedientes de regulación de empleo y abriendo la puerta al despido de los contratados laborales fijos de las Administraciones Públicas, entre otros muchos aspectos. De forma añadida, se degrada el derecho a la negociación colectiva al objeto de individualizar las relaciones de trabajo, potenciando el convenio de empresa (debilitando los sectoriales) y reforzando y maximizando la capacidad de decisión unilateral empresarial para fijar las condiciones de trabajo, debilitando la capacidad de acción de defensa sindical.

## 2.2 Vivienda

El impacto de la crisis económica condiciona la realización del derecho a una vivienda digna y adecuada en los tiempos actuales, lo que necesariamente influye de manera fundamental en las políticas públicas que deben desarrollarse en esta materia.

En nuestras Memorias Anuales de los ejercicios anteriores, no nos hemos cansado de decir que el derecho a la vivienda, junto con el derecho al trabajo, han sido de los más duramente castigados durante estos últimos años. A este respecto, y aunque a la Defensoría no le corresponde marcar las políticas públicas, desde nuestra Oficina sí hemos venido observando, las medidas que, hasta ahora, se han puesto en marcha para, de alguna manera, abordar en su complejidad el problema, llevando a cabo una serie de actuaciones, tanto a raíz de las quejas individuales como de las de oficio.

Hay que destacar, que el objeto del derecho constitucional a la vivienda no es garantizar a todos los ciudadanos la posesión en régimen de propiedad, o en arrendamiento, de una vivienda como bien patrimonial, sino satisfacer la necesidad de un techo o alojamiento digno. 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 en las circunstancias actuales, 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.

Pues bien, lamentablemente, hemos de decir que su impacto, se sigue haciendo notar, con más fuerza si cabe, en la economía de los hogares andaluces, provocando el aumento de las personas que careciendo de medios económicos suficientes para poder acceder a una vivienda digna, demandan la intervención de la Administración a tal fin.

La otra cara del problema, la encontramos en los poderes públicos, quienes, si bien es cierto que son, por imperativo legal, los obligados a poner en práctica las medidas necesarias en aras a garantizar el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, lo cierto es que, en parte, no han sabido atender sus obligaciones, al tocar de lleno la devastadora crisis económica, las políticas públicas que deben desarrollarse en materia de vivienda.

En estos años de crisis, hemos verificado la existencia de un gran sector de la población en situación de exclusión, en lo que concierne al disfrute de este derecho. Se trata de un colectivo cada vez más numeroso, en la medida en que esta demanda no encuentra respuesta ni en el mercado libre de vivienda, ni en el protegido, pese a que las personas solicitantes se encuentran en situaciones de extrema precariedad.

Asimismo, hemos comprobado, una y otra vez, la existencia de infinidad de personas que afectadas por la situación económica que vive el país, se han visto, en el mejor de los casos, obligados a reestructurar su crédito hipotecario; en otros supuestos tuvieron que entregar la vivienda para poder liquidar la deuda (dación en pago) y, finalmente, en demasiadas ocasiones, ha tenido lugar la ejecución hipotecaria y el correlativo desahucio. Es aquí donde tenemos que llamar la atención sobre el elevado número de personas menores, que se ven abocadas, ante la imposibilidad de que sus padres puedan hacer frente a la deuda hipotecaria, a tener que sufrir en primera línea, como protagonistas, los efectos de los desahucios.

Aquí también merecen ser mencionados, como afectadas por estos procedimientos, las personas, normalmente familiares directos, que han avalado el préstamo hipotecario ejecutado con sus propios bienes, lo cuales, lamentablemente corren la misma suerte que los deudor principal. Las medidas puestas en marcha por el Gobierno de la nación para paliar los efectos de los desahucios por ejecuciones hipotecarias, a nuestro juicio han sido bastante pobres, si ponemos en conexión los resultados de las medidas de protección de los deudores hipotecarios que se han ido aprobando en sucesivas normas, con el número de ejecuciones hipotecarias que han terminado con la pérdida de la vivienda habitual.

En todos estos casos, hemos llevado a cabo actuaciones de mediación ante las entidades financieras implicadas, habiéndose conseguido un nivel satisfactorio de aceptación por aquellas de las pretensiones de las personas afectadas. Nos encontramos pues, ante un problema social de enorme magnitud y que por tanto era, y debería ser, un problema político de primer orden.

Así, ante la dramática situación creada y que afecta a la vivienda protegida, en el marco de nuestra comunidad autónoma desde esta Institución venimos reclamando, insistentemente, que las políticas de vivienda no tienen que ser generadoras de bienes destinados a formar parte del patrimonio de la ciudadanía en un país donde, con sus ventajas e inconvenientes, se ha fomentado siempre este modelo, siendo así que más del 82% de las viviendas existentes se tienen a título de propiedad.

Creemos que, dada la situación actual, es momento de apostar, decidida y mayoritariamente, por la rehabilitación de los inmuebles existentes, su reciclaje completo, cuando no sea posible esta, la creación de un gran parque de vivienda protegida de alquiler y aprovechar con esta finalidad la oportunidad que pueden ofrecer las viviendas que poseen las entidades financieras a precios asequibles y, de manera singular las que están calificadas como protegidas. Y es que, actualmente, la mayoría de los demandantes de vivienda aceptarían de buen grado acceder o mantener un techo digno en régimen de alquiler donde poder desarrollar su vida personal y familiar.

Detrás de cada queja que recibimos, se esconden situaciones como poco, dramáticas. Nos encontramos con familias que han perdido su vivienda, como consecuencia de un procedimiento de ejecución de título hipotecario, tras haber invertido en ella los ahorros de toda una vida, encontrándose en la calle, sin un techo donde cobijarse, viviendo en un coche o una furgoneta o, en el mejor de los casos, son acogidos por familiares, produciéndose situaciones habitacionales que creíamos superadas desde hace tiempo para la inmensa mayoría de la población y que están lejos de cumplir con las condiciones de dignidad y adecuación de la vivienda, nos referimos a la vuelta al hacinamiento en el que conviven muchas de estas familias, entre las que la convivencia diaria se ha convertido en un auténtico infierno.

De esta forma, hemos de llamar la atención sobre, el perfil, en estos momentos de crisis, de las personas demandantes de una vivienda protegida, que no es el de hace ya algunos años, sino que la mayoría de demandantes de estas viviendas, se encuentra en una precaria situación económica, muchos de ellos, en situación declarada de riesgo de exclusión social.

Por consiguiente, podemos concluir que la demanda de vivienda de promoción pública continúa dirigida, fundamentalmente, a las viviendas de promoción pública de titularidad de la Comunidad Autónoma, popularmente conocidas como viviendas de segunda ocupación, a las que se accede por la vía de excepción al Registro Municipal de Demandantes de vivienda protegida, a propuesta de los servicios sociales. Sin embargo, hemos podido comprobar que en nuestra Comunidad Autónoma, no hay suficiente oferta de viviendas protegidas en alquiler adecuadas a los perfiles de la que percibimos como actual demanda. Por lo que no se puede satisfacer en un número muy elevado la demanda existente, lo que origina la desesperación de muchas personas que se dirigen en queja ante esta Institución.

En esta línea, hemos de destacar que son muchas las familias que se han visto obligadas a acceder a inmuebles tanto de propiedad privada como pública, en la mayoría de los casos de forma irregular, que no tienen la consideración de viviendas o que aún siendo consideradas como tales, no reúnen condiciones mínimas de habitabilidad, tratándose más bien de infravivienda, sin luz, ni agua, conviviendo con roedores e insectos.

Desde la Defensoría, no podemos amparar este tipo de situaciones. Sin embargo, ello no es óbice para que denunciemos que este fenómeno está poniendo de manifiesto la necesidad urgente y, en muchos casos, de emergencia, de muchas familias andaluzas de satisfacer su necesidad de vivienda, sin que haya una suficiente oferta de viviendas de titularidad pública que permita solucionar este tipo de situaciones. Una situación que choca frontalmente con el conocimiento de la existencia de un gran número de viviendas vacías en nuestra Comunidad Autónoma.

Otro bloque de quejas que se han presentado ante esta Institución, es aquel 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.

Hay que decir que la respuesta dada por las administraciones a las que nos hemos dirigido en demanda de información 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.

Así pues, hemos de reiterar, que las administraciones titulares de los inmuebles deben gestionarlos de manera eficiente, lo que exige un esfuerzo de gestión y, en algunos casos, la puesta en marcha de programas de tutela y acompañamiento social que hagan posible la normalización en el 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, ocasiona perjuicios que pueden afectar a las condiciones de dignidad de las viviendas en cuestión, provocándose situaciones de difícil solución, al mismo tiempo que puede propiciar 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.

De otra parte, hemos de decir que, la situación de crisis ha seguido afectando sobremanera a los programas de vivienda al amparo de los sucesivos Planes de Viviendas, tanto los Estatales como los Autonómicos.

Así los drásticos ajustes presupuestarios que paulatinamente se han venido acordando por los poderes públicos durante los últimos años, han dificultado, cuando no directamente impedido, el reconocimiento y abono de las ayudas en los diversos programas previstos, provocando situaciones muy dramáticas entre los afectados. Y mas aún, si cabe, en los supuestos en los que ni siquiera se contesta la solicitud.

En este rápido repaso, no podemos olvidarnos de las personas sin hogar, es decir de las que literalmente viven en la calle. Los poderes públicos no pueden mirar para otro lado, ante la creciente demanda de las personas sin hogar, de albergues u otros alojamientos temporales destinados a facilitar un lugar donde poder cobijarse.

Otras cuestiones que hemos tratado en estos años, están íntimamente relacionadas con el concepto de vivienda digna, siendo muchas las quejas de personas que solicitan poder cambiar o permutar su vivienda protegida por otra que mejor se adecue a sus circunstancias personales. Y es que en Andalucía, cientos de miles de personas viven prisioneras en sus viviendas. Basta con que se les dote de ascensor para que las viviendas puedan recibir el calificativo de dignas y adecuadas.

Para concluir, hemos de manifestar que esta Institución, se encuentra especialmente preocupada por el excesivo retraso que preside la aprobación definitiva del nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, y las consecuencias negativas que esta dilación está proyectando hacia aquellas personas más vulnerables. El borrador del nuevo Plan de Vivienda, define unas líneas de actuación y unos programas destinados a dar una respuesta eficaz y eficiente a esta dramática situación que, en relación con el acceso a una vivienda digna, lamentablemente vive un sector muy numeroso de la población andaluza. Y muy especialmente, en los supuestos de emergencia habitacional, favoreciendo a las familias con menos recursos y en riesgo de exclusión social.

En efecto, el espíritu que persigue el legislador al elaborar este nuevo Plan de Vivienda Andaluz, así como los objetivos, actuaciones y programas diseñados resultan de todo punto plausibles, y no dudamos que aportarán una luz en este enorme y oscuro túnel en el que muchas familias se encuentran atrapadas, en la búsqueda sin solución, a su problema de vivienda. Lo que choca frontalmente, con la dilación que está caracterizando su aprobación y que esta Institución viene denunciando insistentemente por ser el instrumento necesario para dar satisfacción al derecho Constitucional a la vivienda.

## 2.3 Servicios sociales

Desde el comienzo de la actual crisis económica hemos apreciado un significativo aumento de quejas por problemas económicos y sociales relacionados con el alto índice de paro, la bajada del nivel adquisitivo, el deterioro de las condiciones de vida de la población y la falta de redes sociales para su atención.

Muchas de las personas afectadas no formaban parte de colectivos vulnerables y nunca pensaron encontrarse en la situación actual. Pero la pobreza no sólo es económica, afecta a otros muchos ámbitos de la vida como la Salud, la vivienda o la Educación. Ello ha dado lugar a que se vean abocadas a reclamar cada vez en mayor medida auxilio de las administraciones y las organizaciones sociales dedicadas a la solidaridad.

El papel de éstas (Cáritas, Cruz Roja, Bancos de Alimentos, Cocinas Económicas, etc ...) está resultando imprescindible a la hora de amortiguar las carencias que demuestran las diferentes administraciones para resolver las muchísimas solicitudes de ayuda social de diferente tipo.

La pobreza infantil está más extendida y es más severa y más intensa en la infancia que en el resto de la población. En España, el 32,6% de los niños y niñas viven en riesgo de pobreza o exclusión social mientras que en Andalucía es el 45,3%. Las desigualdades es una de las principales causas y consecuencias de la pobreza y la exclusión social infantil. Ello es consecuencia de la pobreza familiar debido a que la falta de recursos sociales está llevando a una pobreza estructural y profunda.

En el eje social relacional, hemos visto como las redes sociales se debilitan por la prolongación de la crisis y la acumulación de miembros de la familia en paro, a lo que se une la falta de ayudas sociales, como consecuencia de las denominadas políticas de austeridad presupuestaria que se han mostrado ineficaces para reducir la vulnerabilidad de las personas.

Por el contrario éstas amenazan con destruir buena parte de los avances sociales conseguidos en la democracia, con enormes consecuencias sobre la desigualdad, pobreza y exclusión.

Al comienzo de la crisis, fue la familia el mayor elemento de protección e inserción, aunque debemos referenciar ese 6,1% de personas que vive solas y que carecen de ese importante pilar. Sin embargo, la extensión de este periodo ha llevado a su empobrecimiento y mermado su capacidad de respuesta. El dato de los hogares afectados por privación material y pobreza se ha incrementado en el 50% hasta ahora.

Sin embargo, en Andalucía debemos reconocer que aún existe una alta densidad relacional que ha permitido que la red se extienda más allá de la familia, y se cuente con un importante capital humano constituido por el entorno familiar y vecinal que ha cubierto en parte la falta de ayuda para lo más elemental (alimentación, energía o ayudas de todo tipo).

Las políticas subordinadas a la austeridad y recortes han tenido un efecto demoledor en la sociedad, llegando a disminuir el número de hogares que ha dejado de percibir ayudas sociales en este periodo, acudiendo a la ayuda mutua a la que nos referíamos y la red de ONGs, que aun viendo mermado sus ingresos en este año al no haberse resuelto la convocatoria de subvenciones, con los medios y aportaciones ciudadanas han seguido dando ayudas a los más necesitados.

Este dato viene avalado a nivel nacional con la reducción sufrida en el Sistema de Servicios Sociales y Dependencia desde el presupuesto de 2012, que ha llegado a ser de más de 2.500 millones de euros, en tres ejercicios (2012-2014) respecto al gasto del año 2011. Siendo la diferencia en este periodo del -28%. Ello ha llevado a una reducción del número de personas atendidas en el país, en cifras cercanas a los 28.000 del sistema de dependencia, llegando a atender solo en base a la tasa de reposición y no en todos los territorios.

En Andalucía existió una paralización de entradas en el sistema a lo largo de 2013 y hasta mediados de 2014, en el que se inició una revisión de los PIAS pendientes y se inició un movimiento de incorporaciones en base a las bajas producidas. Es de esperar que a lo largo de 2015 podamos asistir a una mayor agilización y a nuevas incorporaciones.

No todas las personas usuarias de los Servicios Sociales son personas en situación de dependencia, aunque sí todas las personas en situación de dependencia son usuarias de los Servicios Sociales. Ello ha llegado a provocar un colapso de éstos y una falta de respuesta a las acciones preventivas, protectoras y de promoción recogidas desde la Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

En cuanto a las posibles herramientas de las que se han dotado los Servicios Sociales Locales, para atender las situaciones de necesidad de la ciudadanía, debemos destacar las ayudas de emergencia social propias de los municipios, con una fuerte limitación presupuestaria; Los Decretos Leyes de la Junta de Andalucía 7/2013 y 8/2014 de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social y la lucha contra la exclusión, a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía y el Programa de Solidaridad con los Andaluces como las herramientas a la que se derivan a aquellos que carecen de ayuda.

Debemos reconocer los intentos de los ayuntamientos por atender esas demandas, pero la realidad de los recortes brutales en Servicios Sociales ha supuesto que la aportación del Estado haya caído en Andalucía a través del Plan Concertado en un 180%, cuando la demanda se ha incrementado. Para salvar las quejas derivadas a estos desde la Defensoría, se han visto obligados a contestar haciendo un largo historial de las ayudas recibidas en los últimos años por las personas afectadas, sin que se les haya podido atender de forma prioritaria en las actuales circunstancias.

Son los salarios indirectos (pensiones, subsidios, asignaciones familiares, provisión de bienes, programas alimentarios) los que más han sufrido los efectos perversos de los recortes. Junto a éstos, las políticas de igualdad de oportunidades para sectores genéricos (mujeres, jóvenes, personas mayores, adicciones...). En términos de género, ha habido una igualación por debajo, aunque son las mujeres solas con cargas familiares, responsables en solitario de sus hogares, las que más han sufrido estos efectos. Junto a éstas las personas menores y jóvenes, ya que en estos últimos las claves las tenemos que ver de futuro, pues pierden oportunidades de futuro que no podrán recuperar en ningún caso. También la perspectiva nacional o étnica está muy presente, ya que la población inmigrante o la de etnia gitana, por su pertenencia a una determinada escala social, se han visto duramente castigada.

En relación al denominado Programa de Solidaridad, ha sido la línea de actuación social que más ha sufrido estas consecuencias a lo largo de 2014. Se partía de un presupuesto idéntico al del año 2013, cuando era previsible que existiese una mayor demanda y con ello el déficit estuviese asegurado. El número de quejas en relación con este programa ha supuesto un incremento, con respecto al 2013 de casi un 300%.

Las peticiones de las personas afectadas eran reiteradas y siempre el argumento central era la consideración de este ingreso mínimo de solidaridad como el único medio y esperanza para sus circunstancias. Lo peor de esta situación era que las previsiones para el año próximo, según los presupuestos aprobados, nos llevan a una foto idéntica o peor a la del año 2014, ya que a las posibles demandas que vayan a existir se unen las más de 41.400 solicitudes que han quedado pendiente de reconocimiento y pago de este año. Nos encontramos por tanto con un programa obsoleto, que se encuentra fuera del contexto general de la crisis y que requiere nuevas formas de abordar estas situaciones.

## 2.4 Otros derechos sociales

La crisis económica no sólo ha puesto en duda la pervivencia de derechos sociales siempre cuestionados en cuanto a su integridad y alcance, como pueden ser el derecho de todos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada o el derecho al trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades personales y familiares, incluso derechos que parecían plenamente consolidados y garantizados, como el derecho a la educación o a la salud, se han visto cuestionados en aspectos que se consideraban esenciales como su gratuidad o su universalidad.

La reacción de los poderes públicos sirvió de poco ante una crisis que no sólo no cesaba, sino que arreciaba en su fuerza y dureza. Pronto se decidió que el recurso a los fondos públicos, además de resultar poco eficaz, era contraproducente para atajar una realidad económica que había evolucionado desde una situación inicial de crisis financiera hasta convertirse en una crisis presupuestaria, en la que el elevado déficit público se convertía en el enemigo a batir.

Esto nos llevó a pasar de una política anticrisis reactiva basada en la inversión pública a una política de restricciones y ajustes presupuestarios, que dejó en cuadro muchas de las partidas destinadas a financiar las políticas públicas. Inicialmente el ajuste se centró en las partidas públicas destinadas a la inversión, en los fondos para gastos corrientes y en los gastos de personal, que experimentaron un descenso vertiginoso, dejando a muchas Administraciones en una situación de práctica parálisis.

Pese a ello, en esos primeros años, se repetía una y otra vez por los responsables políticos, como si de un *mantra* se tratara, que en ningún caso se recortarían los derechos sociales básicos, como la salud, la educación o las prestaciones sociales. El estado social estaba garantizado, simplemente había que apretarse el cinturón durante un tiempo mientras pasaba el temporal.

La ilusión duró poco, en 2010 y 2011 comenzaron a adoptarse decisiones que incidían directamente sobre esos derechos sociales y cuestionaban aspectos que hasta entonces se consideraban intocables.

En un primer momento, la afección negativa a estos derechos sociales se produjo como una consecuencia directa de las políticas de restricción presupuestaria. Así los ajustes en las partidas de inversión dejaron en el aire muchas infraestructuras educativas y sanitarias incluidas en planes ya aprobados y que, en muchas ocasiones, ya se encontraban en ejecución. Se paralizaron las obras de nuevos hospitales y colegios y se pospusieron innumerables obras de mejora, reparación y conservación de instalaciones y equipamientos educativos o sanitarios.

De igual modo, las restricciones en materia de gastos corrientes empezaron a afectar a la marcha cotidiana de los servicios públicos, con noticias reiteradas en los medios de comunicación sobre colegios que carecían de dinero para adquirir material de papelería; centros educativos que veían cortado el suministro eléctrico por falta de pago; hospitales que carecían de fondos para adquirir material clínico desechable; o centros de salud con problemas para financiar la compra de productos básicos de higiene o limpieza.

Aun más decisiva fue la incidencia de los ajustes realizados en materia de empleo público, que se tradujeron en problemas de toda índole en los centros educativos y sanitarios: falta de sustituciones de los docentes de baja por enfermedad; aumento de las ratios escolares; disminución de las jornadas y los sueldos de los profesionales sanitarios; tasa mínima de reposición del personal docente o sanitario; etc.

Pero aun así, los responsables públicos seguían prometiendo que en ningún caso se recortarían aspectos básicos de estos servicios, como aquellos que garantizaban el carácter universal y gratuito de los mismos, consagrados como logros irrenunciables de la lucha social y paradigmas de unas políticas sociales orientadas a la igualdad y la equidad.

Sin embargo, también aquí las promesas se mostraron huecas cuando la crisis mostró su cara mas dura y las políticas de austeridad se entronizaron como solución inexorable e ineludible. Llegaron así las normas que cuestionaban la universalidad de nuestro sistema sanitario al excluir del mismo a los inmigrantes en situación irregular; las normas que acababan con el concepto de gratuidad vinculado al acceso a los medicamentos, al establecer sistemas de copago; las normas que limitaban el principio de igualdad en acceso a los estudios superiores, al endurecerse los requisitos académicos para acceder a las becas universitarias, reducir la cuantía de las ayudas e incrementar notoriamente el coste de las tasas universitarias.

La conclusión a que nos lleva este balance es que la crisis económica, no solo ha degradado muchos de los indicadores cuantitativos y cualitativos que definían el nivel de nuestros servicios sanitarios o educativos, sino que también ha supuesto un retroceso en aspectos esenciales del derecho a la salud o del derecho a la educación.

### 3. Conclusiones, compromisos y propuestas

A la vista de lo que acabamos de exponer, es evidente -lamentablemente- que hoy por hoy no se dan las circunstancias objetivas que permitan hablar de un final inminente de la crisis económica. Y con ello no pretendemos negar la realidad esperanzadora que se desprende de los datos económicos conocidos, tanto los que muestran un descenso del paro en 2014, como los que vaticinan tasas de crecimiento importantes para el PIB en próximos años.

A nuestro entender, estos datos auguran un cambio de ciclo que, de mantenerse y profundizarse, podrían ayudar a nuestra economía a recuperar los niveles de bienestar anteriores a la crisis. No obstante, la bonanza de estos datos no nos parece suficiente para dar por concluida o superada la crisis económica, ni siquiera para aventurar un pronto final de dicha crisis.

Y ello porque, como hemos constatado anteriormente, los datos positivos que hemos conocido al finalizar 2014 contrastan duramente con otros datos del mismo periodo que ponen de manifiesto la pervivencia de importantes bolsas de pobreza y exclusión social que afectan a numerosos colectivos sociales.

Unos datos, además, que lejos de experimentar un descenso muestran, en algunos casos, una tendencia sostenida al alza que hace presagiar que durante los próximos años vamos a seguir asistiendo a situaciones de penuria y sufrimiento para muchas familias.

Pero quizás el elemento mas relevante que nos lleva a concluir que la crisis económica está aun lejos de concluir es el resultado del balance que hemos efectuado en relación con los derechos sociales durante este periodo de crisis, que hemos experimentado un importante retroceso en materia de reconocimiento y garantía de derechos sociales. Un retroceso, cuya recuperación no sólo exigirá de muchos años de bonanza económica, sino, sobre todo, de un cambio del modelo económico y social, e incluso de un cambio de paradigma en materia de desarrollo y bienestar.

Sin embargo, aunque debemos concluir reconociendo, muy a nuestro pesar, la persistencia actual y en un futuro próximo de la crisis económica, ello no significa necesariamente que debemos mantener inalterada la estructura actual del Informe Anual, incluyendo en el mismo un apartado dedicado específicamente a glosar, tanto las consecuencias de la crisis en el año objeto de la dación de cuentas, como las actuaciones efectuadas por la Oficina del Defensor en el mismo periodo en relación con los derechos sociales que se han visto mas afectado por esta situación de crisis. Al contrario, creemos que existen razones que aconsejan realizar un cambio en esta estructura. Y ello, por los motivos siguientes: