

05. CRISIS ECONÓMICA

05.1 BALANCE DEL DEFENSOR	3
1. El Defensor del Pueblo Andaluz ante la crisis económica	3
2. Balance de una crisis	6
2.1 Empleo	7
2.2 Vivienda	10
2.3 Servicios sociales	13
2.4 Otros derechos sociales	15
3. Conclusiones, compromisos y propuestas	16
3.1 Ley de segunda oportunidad	18
3.2 Renta de garantía de ingresos mínimos	19
3.3 Garantía de suministros básicos a personas vulnerables	20
3.4 Medidas que se siguen proponiendo en materia de vivienda	21
3.5 Empleo	23
05.2 CRISIS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS	25
CAPÍTULO 01.I ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA	25
01.I.2.1.2 La exención en el IIVTNU de las transmisiones de vivienda por dación en pago o por ejecución hipotecaria o judicial	25
01.I.2.2.3 Subvenciones	26
01.I.2.2.4 Contratación en el sector público	28
CAPÍTULO 01.III DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES	29
01.III.2.1.1 Deuda derivada de los pagos fraccionados anuales, con origen en el reconocimiento retroactivo de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar	29
01.III.2.1.2 Pago a los herederos de la deuda derivada de la retroactividad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar	31
01.III.2.1.3 Resolución extemporánea de expedientes	32
01.III.2.2.7 Servicios Sociales y Discapacidad	34
01.III.2.3 Servicios Sociales Comunitarios	35
01.III.2.3.1 Personas sin Hogar	35
01.III.2.3.2 Ayudas sociales	36
01.III.2.4 Programa de Solidaridad con los Andaluces. Año 2014	38

CAPÍTULO 01.IV EDUCACIÓN	43
01.IV.1.2 Educación infantil de 0-3 años	43
01.IV.1.4 Instalaciones escolares	44
01.IV.1.6 Servicios educativos complementarios	46
01.IV.1.7 Equidad en la educación	47
CAPÍTULO 01.V EMPLEO PÚBLICO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	49
01.V.2.5 Trabajo	49
CAPÍTULO 01.VI IGUALDAD DE GÉNERO	51
01.VI.2.10 Bienestar Social: Servicios Sociales y Dependencia	51
01.VI.2.10.1 Servicios Sociales	51
01.VI.2.10.2 Dependencia	52
01.VI.2.11 Violencia de Género	53
01.VI.2.11.1 Ayudas Sociales y Económicas a las Víctimas	53
CAPÍTULO 01.VII JUSTICIA, PRISIONES, POLÍTICA INTERIOR Y EXTRANJERÍA	56
01.VII.2.1.2 El mal estado de alguna de las sedes judiciales andaluzas	56
01.VII.2.1.3 Abogacía y Asistencia Jurídica Gratuita	57
CAPÍTULO 01.IX MENORES	59
01.IX.2.1 Menores en situación de riesgo. Especial referencia a la pobreza	59
CAPÍTULO 01.X SALUD	60
01.X.2.6 Centros sanitarios	60
CAPÍTULO 01.XI SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO	61
01.XI.1 Introducción	61
CAPÍTULO 01.XII URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES	63
01.XII.1 Introducción	63
CAPÍTULO 01.XIII VIVIENDA	64
01.XIII.2.5 Mediación vivienda	64
01.XIII.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	67
05.3 CAPÍTULO 02.OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA	68
02.2 Intervenciones realizadas por parte de la Oficina de Atención Ciudadana	68
02.3.3 Distribución de consultas por materias	69

05.1 BALANCE DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

1. El Defensor del Pueblo Andaluz ante la crisis económica

Este es ya el séptimo año desde que en 2008 esta Institución decidiera dedicar un espacio destacado de su Informe Anual al Parlamento de Andalucía a reflexionar sobre las consecuencias que en relación a los derechos sociales de los andaluces y las andaluzas había tenido la crisis económica en el año al que se refería la dación de cuentas.

Así, describíamos 2008 como el año en que Andalucía despertó del sueño ilusorio del crecimiento económico sostenido para descubrir la dura realidad de los periodos de recesión que, ineludiblemente, suceden a los de crecimiento. 2009 fue definido como el año en que los efectos de la crisis económica se extendieron y generalizaron por la sociedad andaluza, produciendo una suerte de *socialización del sufrimiento*.

A 2010 lo describimos como el año en que se produjo la *profundización del sufrimiento* entre los sectores más débiles y más expuestos a los efectos de la crisis. 2011 fue etiquetado como el año de la *institucionalización de la crisis*, en la medida en que considerábamos que había sido durante ese año cuando toda la sociedad y los grupos y colectivos que la integran, sin exclusiones de ningún tipo, habían debido rendirse a la evidencia de que la crisis había venido para quedarse y ya no tenía sentido seguir ignorándola y confiando en una recuperación que no acababa de llegar.

En 2012, enfrentamos un dilema que no supimos resolver, cual era el de encontrar un término que nos permitiera definir un año que había resultado catastrófico desde cualquier punto de vista, tanto en lo social como en lo económico. Finalmente describimos la realidad vivida diciendo que 2012 era el año en que la crisis económica había fagocitado nuestra realidad, impregnándolo todo, convirtiéndose en el eje sobre el que parecían girar nuestras vidas y ocupando con su presencia ominosa el devenir cotidiano de una sociedad cada vez más angustiada y cuyo estado de ánimo oscilaba entre la desesperanza y la indignación.

Tampoco fue tarea fácil describir o etiquetar nuestra vivencia de la crisis en el pasado año 2013, ya que fue el año en que se mezclaron la desesperanza de una realidad desoladora, con la esperanza que nos aportaban unos datos conocidos en las postrimerías del año y que mostraban una mejoría en los indicadores económicos que apuntaban a una evolución positiva de nuestra economía a medio plazo.

Con este bagaje, si tuviéramos que etiquetar 2014 a la vista de los datos y cifras ya conocidos y de las previsiones que vaticinan nuestro futuro, tendríamos que describirlo como el año de las ambivalencias y, las realidades contrapuestas, en el que transitamos entre la desolación de comprobar como han empeorado los datos que reflejan la cruda realidad cotidiana de los más desfavorecidos y la alegría ilusionada de ver que por fin remontan las tasas de empleo y apuntan en positivo los índices del crecimiento económico.

En efecto, el dato mas significativo de 2014 ha sido el referido al desempleo, que por primera vez en 7 años ha descendido en España, pasando de los 5.896.300 parados de finales de 2013 a los 5.457.700 contabilizados al concluir 2014. Un descenso de la tasa de desempleo desde el 25,73% hasta el 23,70%. (Datos de la EPA del 4º trimestre de 2014).

Por su parte, en Andalucía hemos pasado de un total de 1.446.600 personas en paro a finales de 2013, a contabilizar 1.395.700 parados al concluir 2014. Descendiendo nuestra tasa de paro hasta el 34,23%, desde el tope del 36,32% que se alcanzó en 2013.

Ciertamente no es una reducción significativa en términos cuantitativos o porcentuales y difícilmente puede llevar a la euforia si tenemos en cuenta el elevadísimo número de personas que aun permanecen sumidos en la desesperación del desempleo. No obstante, el cambio de ciclo que reflejan estas cifras nos ofrece un elemento al que asirnos para contemplar con mayor esperanza el futuro.

En todo caso, por estas cifras positivas no nos impide mostrar nuestra preocupación por la precariedad del empleo creado y por la lentitud con la que decrece una tasa de desempleo que sigue en cifras propias de un país subdesarrollado y que, de seguir a este ritmo, difícilmente alcanzaría niveles de relativa normalidad antes de 2020.

También nos parece interesante destacar que aunque el descenso en la tasa de desempleo ha beneficiado a hombres y mujeres, tanto en España como en Andalucía, sin embargo, este descenso ha sido menor en las mujeres andaluzas, lo cual agrava su situación de desventaja respecto a los hombres en relación a este parámetro que ya se puso de manifiesto el pasado año.

De igual modo, debemos detenernos en un dato relacionado con el empleo que nos parece esencial para el futuro de nuestra sociedad, cual es el del paro juvenil, que había alcanzado en nuestra Comunidad Autónoma en 2013 un 63% de desempleados menores de 25 años. Una cifra que ha experimentado en 2014 una ligera mejoría que ha llevado la tasa hasta el 58,96%. Un descenso esperanzador, aunque manifiestamente insuficiente para revertir el proceso que está llevando a muchos jóvenes andaluces a optar por la emigración a otros países como única solución ante la falta de expectativas en nuestro país.

Tampoco podemos obviar un dato que nos parece especialmente significativo como termómetro para calibrar la evolución del porcentaje de personas y familias que se encuentran en situación de exclusión o en riesgo de caer en ella. Nos referimos al dato del número de hogares en que todos sus miembros se encuentran en situación de desempleo, que ha descendido desde los 1.832.300 hogares de 2013, hasta los 1.766.300 contabilizados en 2014.

Un descenso que, sin embargo, apenas si hace disminuir la cifra de hogares en esta situación respecto de la contabilizada en el año precedente y que supone que sigue existiendo un número muy elevado de familias que van a tener que afrontar un año más el drama cotidiano de la supervivencia.

Muchas de estas familias proceden de ambientes que antes de la crisis podríamos definir como normalizados socialmente, pero que vieron trastocada su realidad económica y social de forma sorpresiva por la crisis y debieron enfrentar, sin habilidades sociales para ello, el difícil reto del desempleo prolongado y la falta de recursos. Para este tipo de familias, cada año que se prolonga su situación sin encontrar una solución que al menos palie la falta absoluta de ingresos en la unidad familiar, es un paso más en el camino hacia la exclusión y la marginalidad.

Junto a estos datos, existen otros parámetros que también definen de forma gráfica la realidad social y económica en 2014. Así, según datos del *Observatorio social de la gente mayor* un 19,9% de los hogares españoles tiene como principal fuente de ingresos la prestación de jubilación que percibe uno de sus miembros. Es decir, casi un 20% de los hogares españoles depende económicamente de los ingresos que aporta una persona pensionista.

Se trata de un dato que crece al ritmo de 2 puntos cada año y que hay que poner en relación con una realidad social surgida de la crisis en la que muchos padres o abuelos pensionistas han tenido que hacerse cargo de la supervivencia económica de toda su familia, incluidos muchas veces los nietos. Una realidad que se agrava si tomamos en consideración que la mitad de los pensionistas perciben unas prestaciones inferiores al salario mínimo y un 14% se sitúan en el umbral de la pobreza.

Por otro lado, y según datos de un informe presentado en octubre de 2014 por la Fundación FOESSA con datos correspondientes a 2013, 697.000 hogares en los que viven 2,1 millones de andaluces están en situación de exclusión social, lo que supone un 25,2% de la población. De ellos, 334.000 hogares están en situación de exclusión severa, lo que alcanza al 13,1% de la población andaluza.

Por lo que se refiere a la pobreza, según los datos del Informe FOESSA la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social alcanzaba en Andalucía el 38,3 % al finalizar 2013. Esto significa que 4 de cada 10 personas se encontraban en nuestra Comunidad Autónoma en riesgo de pobreza o exclusión.

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%.

También resultan significativos los datos aportados por este estudio sobre el impacto que las dificultades económicas han tenido en los hogares andaluces por los gastos derivados de la vivienda.

Así es que el 46,6% de estos hogares se ve obligado a reducir los gastos de la casa; el 22,1% manifiesta no disponer de dinero suficiente para pagar gastos de la casa (hipoteca, alquiler, facturas de luz, agua...), y el 21,7% ha sufrido avisos de corte de luz, agua o teléfono.

Asimismo, seis de cada 10 hogares andaluces (55%) se ven en dificultades para atender gastos imprevistos. Un dato que debemos relacionar con el 46,4% de hogares que tiene en Andalucía problemas importantes para llegar a fin de mes.

En el ámbito de la salud, es significativo el dato del 20,6% de hogares que tiene problemas en Andalucía para afrontar el pago de sus medicamentos y para asegurarse una alimentación suficiente y equilibrada en términos nutricionales. Situación que se agrava en el 9% de hogares que integran a una persona con problemas de salud mental o depresión.

Las situaciones de exclusión afectan con especial dureza a los menores que integran el 50% de los hogares en esta situación y se triplican en relación a las personas inmigrantes. Los hogares con hijos son significativamente más pobres que los demás y la distancia entre unos y otros se ha triplicado en los últimos 8 años. Actualmente uno de cada cuatro niños en Andalucía vive en riesgo de pobreza y las desigualdades son más evidentes en el caso de la población infantil, que están creciendo.

Por lo que se refiere al derecho a una vivienda digna que proclama nuestra Constitución, nos parece importante señalar que pese a la mejora de algunos indicadores económicos en 2014, el número de procesos judiciales por ejecución hipotecaria sigue siendo muy elevado.

Así, en los 3 primeros trimestres de 2014 se presentaron en los tribunales de justicia andaluces un total de 12.616 ejecuciones hipotecarias, cifra bastante parecida a la computada en 2013 para dichos trimestres, lo que hace pensar que el dato final de ejecuciones hipotecarias de 2014 no mostrará una mejoría respecto del año precedente.

Un dato que debemos complementar con el relativo a los lanzamientos practicados como consecuencia de estos procesos de ejecución hipotecaria que, según datos del Consejo General del Poder Judicial, se incrementaron en el tercer trimestre de 2014 en un 7,35% respecto del mismo trimestre de 2013.

Se trata de datos que ponen de manifiesto que, aunque la situación económica experimente una progresiva mejoría, las consecuencias de la crisis seguirán dejándose sentir durante muchos años. Así, la mayoría de estos desahucios son consecuencia de situaciones de impago de préstamos hipotecarios que se produjeron hace ya cierto tiempo y que no se han solventado en sede judicial hasta 2014. Lo cual nos lleva a pensar que la mejoría en los indicadores macroeconómicos que se ha observado en 2014 tardará bastante tiempo en trasladarse a los hogares y en permitir un descenso significativo en otros indicadores, como el que estamos analizando.

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 más 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:

Si observamos la evolución de este apartado en las Memorias presentadas al Parlamento en los años transcurridos desde que en 2008 incorporáramos el mismo a nuestra estructura de capítulos, comprobaremos como ha ido experimentando un continuo crecimiento, tanto en el número de páginas como en el número de temas objeto de análisis. Un crecimiento, que ha discurrido en paralelo con el agravamiento progresivo de la situación de crisis económica, con la extensión paulatina de sus efectos a todos los ámbitos de la vida económica y social de Andalucía y con su creciente incidencia sobre todos y cada uno de los derechos sociales reconocidos constitucional y estatutariamente.

Este crecimiento inevitable del apartado de crisis económica ha sido tal que en los últimos Informes Anuales el espacio dedicado al mismo resultaba equiparable al destinado a la dación de cuenta de lo actuado en las distintas áreas materiales en que se organiza la Institución. Pero además de aumentar su extensión, el apartado de crisis ha ido fagocitando el contenido expuesto en los restantes capítulos del Informe, al resultar cada vez más difícil encontrar un ámbito material de actuación de la Institución en el que no se encontrase concernida alguna cuestión relacionada, directa o indirectamente, con la crisis económica.

Durante 2012, 2013 e incluso 2014 ha resultado arduo encontrar una queja en la que la denuncia ciudadana no tradujese el lamento o la protesta por la pérdida o vulneración de algún derecho como consecuencia de la situación de crisis económica o como resultado de las medidas adoptadas para solventar los problemas derivados del déficit y la falta de recursos públicos.

De igual modo, la mayoría de las intervenciones realizadas de oficio por esta Institución en estos años han tenido como *leit motiv* la investigación de situaciones de vulneración de derechos sociales como consecuencia de la crisis o la presentación de propuestas a la Administración para evitar, minorar o paliar las consecuencias de la crisis en relación a determinados colectivos o grupos sociales.

Dado que hemos llegado a la conclusión de que la crisis económica y especialmente sus consecuencias en relación a los derechos sociales van a persistir a corto y medio plazo, y tomando en consideración que mientras esta situación persista esta Institución va a seguir dedicando sus mayores esfuerzos a proteger y tutelar los derechos sociales afectados, nos preguntamos si tiene sentido seguir manteniendo un apartado específico para glosar una realidad que ya tiene cabida en la dación de cuentas que se realiza de forma mas sistematizada y ordenada en los distintos apartados y capítulos que componen el Informe Anual.

Tras una profunda reflexión sobre esta cuestión hemos llegado a la conclusión de que resulta oportuno acabar con esta estructura diferenciada en la dación de cuentas, ya que la reiteración que se da en los temas expuestos entre el apartado dedicado a la crisis y los diferentes apartados temáticos, no sólo resulta redundante, sino que además dificulta la comprensión de lo actuado por la Institución y la concepción global que preside nuestra intervención en relación con la crisis económica y con las consecuencias que se derivan de la misma para los derechos sociales sujetos a nuestra tutela.

Esta decisión, que se traslada en parte a esta Memoria y se concretará en el Informe correspondiente al próximo año, no significa en absoluto que esta Institución vaya a dejar de tener a la crisis económica y sus consecuencias como un referente prioritario de su intervención tuitiva, sino que, por el contrario, desvela una apuesta decidida de este Comisionado por trasladar a todos los ámbitos de la Institución su compromiso con la salvaguarda de los derechos sociales afectados por la crisis.

En todo caso, no queremos que la modificación en nuestra dación de cuentas al Parlamento nos impida dar la presencia y la relevancia necesaria a las propuestas que esta Institución lleva presentando desde hace ya algunos años en relación a las consecuencias de la crisis económica y que ocupaban un lugar destacado dentro del presente apartado.

Se trata de propuestas que a nuestro juicio deberían acometerse cuanto antes para dar respuesta a las demandas de las personas y los colectivos mas afectados por la crisis. La mayoría de ellas vienen siendo planteadas y defendidas por esta Institución desde hace bastante tiempo y aparecen incluidas en anteriores Informe Anuales sin que, hasta la fecha, hayan sido asumidas y atendidas por quienes

tienen la competencia para ello. La razón de su reiteración en este Informe no es otra que dejar patente nuestra firme convicción de que se trata de propuestas necesarias y urgentes, que deben ser llevadas a la práctica cuanto antes.

3.1 Ley de segunda oportunidad

Recogemos aquí una propuesta que ya fue incluida en el Informe Anual de 2012 y reiterada en el Informe Anual de 2013, por cuanto seguimos plenamente convencidos de su necesidad y porque creemos firmemente que podría ser un instrumento esencial para mejorar la situación de las personas y las familias en situación de sobreendeudamiento.

Bajo esta denominación no pretendemos sino hacer referencia a las diferentes propuestas cuya finalidad es solucionar el problema del sobreendeudamiento familiar, derivado de la incapacidad de muchas familias de buena fe para hacer frente a las deudas que contrajeron en época de bonanza económica, como consecuencia de la drástica reducción de ingresos provocada por la crisis económica.

De una forma muy sintética se trataría de ofrecer a deudores de buena fe la posibilidad de afrontar el pago de sus deudas de una forma ordenada y en unos plazos razonables, y sin que ello suponga dejar de atender a las necesidades básicas de la unidad familiar o tener que aceptar la carga de una deuda de por vida. Esta posibilidad debería estar restringida a deudores de buena fe, es decir quienes puedan acreditar que sus deudas no proceden de prácticas temerarias o abusivas y que realmente no pueden hacer frente al pago de las mismas, ni a corto ni a medio plazo, con los ingresos que perciben o con el patrimonio de que disponen.

Serían objeto de inclusión todas las deudas existentes y vivas, sea cual sea su naturaleza y origen, y cuenten o no con garantías adicionales, reales o personales. Esto implica que se integrarían aquí tanto los préstamos personales destinados a la adquisición de vehículos o bienes de consumo, como los préstamos reales destinados a la adquisición de viviendas.

El proceso sería muy similar al que actualmente se desarrolla en los procesos mercantiles cuando se declara el concurso de acreedores.

Se trataría de conocer al detalle el activo y el pasivo de la persona deudora y en base a los ingresos y patrimonio existentes y previstos, diseñar un plan de pagos que satisfaga en la medida de lo posible el derecho de cobro de sus acreedores, posibilitando mientras tanto la supervivencia económica del deudor.

Un plan de pago que debería tener fijado un plazo límite a partir del cual, y siempre que el deudor haya cumplido fielmente con el plan de pagos impuesto y no haya incurrido en nuevas deudas temerarias, se declaren extintas las deudas restantes y liberado el deudor de cualquier carga para poder iniciar nuevamente su vida.

Para el control, desarrollo y seguimiento del proceso se podría acudir a cualquiera de los sistemas ya existentes en el derecho comparado europeo, bien residenciando estas competencias en un órgano administrativo, judicial o extrajudicial, ya existente o propiciando la creación ex novo de un organismo específicamente dedicado a este fin.

La gran virtualidad de esta Ley de segunda oportunidad es que permitiría afrontar de una forma global el problema del sobreendeudamiento familiar, superando planteamientos parciales centrados únicamente en determinado tipo de deudas, como las hipotecarias, o dirigidos a cierta clase de deudores, como las personas situadas en el umbral de exclusión. Es importante recordar que hay muchas personas que

enfrentan deudas cuyo origen no es un crédito hipotecario y que sin embargo pueden verse expuestos a la pérdida de todos sus bienes, incluida la vivienda familiar. Tal es el caso, por ejemplo, de personas que han trabajado como autónomos o han sido propietarias de pequeños negocios y que por mor de la crisis se ven convertidas en deudoras a la seguridad social o el caso de personas privadas de sus ingresos por la crisis que se ven incapaces de afrontar sus deudas tributarias.

La necesidad de aprobar una Ley de Segunda Oportunidad ha sido objeto de numerosas iniciativas en sede parlamentaria en el Congreso de los Diputados en estos últimos años, sin haber prosperado ninguna de ellas hasta la fecha. No obstante, hay motivo para el optimismo ya que todo apunta a que en los primeros meses de 2015 verá la luz alguna normativa sobre este tema.

Estaremos muy pendientes.

3.2 Renta de garantía de ingresos mínimos

Desde la Defensoría, ante el panorama descrito en la parte expositiva de este capítulo y el gran número de personas y familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, consideramos necesario llegar a cumplir los compromisos que existían para esta legislatura de creación de la Renta Básica, como la mejor solución para atender las demandas de los sectores sociales que peor lo están pasando y que requieren de la atención de las Administraciones.

Además de entender que es necesario desarrollar lo recogido en el artículo 23 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en el que se hace referencia a la construcción de un Sistema Andaluz de Renta Básica que, por una parte, reconozca el derecho estatutario a una renta que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, con arreglo a lo dispuesto en la ley y, por otra, eliminar el riesgo de exclusión social, personal y laboral, facilitando la inclusión de quienes carezcan de recursos suficientes para que los derechos sociales puedan ser ejercidos de forma efectiva.

Esta idea ha estado presente en el trabajo de la Institución en 2014, ya que tanto en la intervención de Defensor en el grupo de trabajo del Parlamento Andaluz sobre la Renta Básica como en la jornada celebrada en este año para dicho fin, hemos apostado por un modelo de Renta Básica Condicionada que fuera percibida por las personas que reúnan una serie de requisitos, y siempre y cuando mantengan los mismos, se garanticen los medios económicos necesarios que les permita hacer frente a las necesidades básicas e imprescindibles para vivir con dignidad.

Ello supondría partir del principio de una renta o ingreso económico suficiente, al mismo tiempo que se pueda contar con el apoyo personalizado para la inserción laboral y/o la inclusión social, en el supuesto de que la persona lo necesitase.

Junto a ello, vemos necesario fortalecer unos valores cívicos y un sistema de bienestar que la crisis en estos años se ha encargado de destruir.

3.3

Garantía de suministros básicos a personas vulnerables

Numerosos estudios ponen de manifiesto la cruda realidad de este problema, aportando datos muy preocupantes sobre el elevado número de hogares y familias que debe afrontar situaciones dramáticas ante la interrupción en el suministro de servicios esenciales como la luz o el agua por la imposibilidad de atender con sus escasos recursos el pago de las facturas correspondientes.

Ante esta situación, los servicios sociales y las asociaciones del tercer sector de acción social se han constituido en la última ratio de muchas familias para evitar estos cortes, pero los síntomas de agotamiento de estos recursos son cada vez más evidentes ante el continuo incremento de la demanda y los recortes en sus presupuestos.

La dimensión que ha alcanzado este problema en estos últimos años, no solo es consecuencia de la disminución de ingresos en las familias provocada por la crisis económica, sino también el resultado de los continuos incrementos experimentados por las tarifas que gravan estos suministros básicos.

Asimismo, es necesario mencionar la incidencia que en el agravamiento de este problema tienen las deficiencias estructurales y constructivas que presentan muchas viviendas, especialmente aquellas que albergan a la población más desfavorecida, cuyas instalaciones y equipamientos domésticos no alcanzan por lo general los estándares mínimos de eficiencia energética o hídrica.

Pero nuestra mayor preocupación surge de la constatación de que cuando la interrupción del suministro afecta a una unidad familiar que ya se encuentra situada en una posición de vulnerabilidad económica, se produce una degradación de su situación que incrementa de forma notoria su grado de vulnerabilidad y el riesgo de caer en exclusión.

Esta nueva realidad social formada por las familias que no pueden hacer frente al pago de suministros básicos ha motivado la acuñación de conceptos como pobreza energética o pobreza hídrica.

Unas etiquetas que cada vez agrupan a más familias en nuestra Comunidad y cuyas consecuencias en términos sociales y económicos demandan, a nuestro juicio, de la adopción urgente de medidas de respuesta. Es por ello, que no podemos por menos que compartir la postura de aquellas entidades y organismos, tanto nacionales como internacionales, que vienen postulando la necesidad del reconocimiento a la ciudadanía de un derecho que le garantice el acceso a unos suministros mínimos.

En este sentido, nos alienta comprobar cómo se vienen dando pasos en el camino hacia el reconocimiento pleno de este derecho a través de la modificación de algunos de los marcos regulatorios que ordenan actualmente estos suministros esenciales. Se trata fundamentalmente de normas dictadas por las administraciones locales e incluyen medidas de muy diversa índole destinadas a evitar el corte de suministros en supuestos de impago motivados por situaciones de necesidad económica en las familias, ya sea ofreciendo facilidades de pago, concediendo ayudas o subvenciones o estableciendo moratorias de cobro.

Incluso hay ordenanzas municipales que reconocen el derecho a un suministro mínimo y gratuito de agua a las familias en situación de vulnerabilidad económica.

A nivel autonómico, el Gobierno andaluz ha aprobado por vía de Decreto Ley una normativa que posibilita la puesta a disposición de los ayuntamientos andaluces de unos fondos destinados a sufragar suministros vitales a personas, familias y colectivos en situación de vulnerabilidad.

En todo caso, y pese a la existencia de estas normas, la realidad nos demuestra la insuficiencia de unas medidas que, al alcanzar a un porcentaje muy pequeño de la población, no han podido impedir que el número de familias vulnerables afectadas por cortes de suministros básicos siga creciendo y se dispare el número de denuncias por fraudes y enganches ilegales a las redes de suministro, propiciados, en muchos casos, no por un ánimo defraudatorio del consumidor, sino por la situación de desesperación de las familias ante la privación de unos bienes tan esenciales para su vida diaria.

Es por eso, que estas iniciativas, aun siendo loables, solo sirven para poner de manifiesto la urgencia de una regulación común de este tipo de situaciones que evite la aparición de desigualdades y discriminaciones entre las familias vulnerables.

Creemos, por tanto, que es necesario y urgente que se apruebe en Andalucía una norma que atienda las situaciones de pobreza energética y pobreza hídrica de las familias vulnerables y ofrezca soluciones efectivas que impidan el corte de suministros básicos por imposibilidad de pago de los mismos.

En dicha norma, entendemos que sería muy oportuna la determinación de cuáles sean los consumos mínimos e imprescindibles de cada uno de los diferentes suministros para garantizar unos estándares básicos de calidad de vida. Estos parámetros deberían servir, no solo para garantizar un suministro vital a las familias vulnerables, sino también para la fijación de unas tarifas progresivas que incluyan bonificaciones, reducciones y exenciones en los tramos considerados vitales, lo que, a su vez, redundaría en un mayor fomento del ahorro y el consumo responsable.

El modelo elegido debe partir de una definición del concepto de persona vulnerable que sirva para marcar el ámbito de aplicación de la norma y los posibles beneficiarios de la misma.

Asimismo, consideramos que en el sistema que se establezca deben desempeñar un papel primordial los servicios sociales de ámbito municipal, especialmente para la determinación de cuales sean las personas vulnerables. En cuanto a la financiación de estas medidas, no creemos que deba recaer única y exclusivamente sobre los organismos públicos destinados a la cobertura de las necesidades sociales sino que estimamos conveniente la participación en este empeño de las empresas suministradoras.

Esperemos que esta iniciativa vea la luz en la próxima legislatura.

3.4 Medidas que se siguen proponiendo en materia de vivienda

Teniendo en cuenta que las administraciones tienen recursos limitados, sus obligaciones principales para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada en el actual contexto consideramos que son, por un lado, proteger a las personas y familias antes de que pierdan el derecho a la vivienda de la que venían disfrutando y, por otro, prevenir y solucionar la carencia de viviendas destinadas a los sectores más necesitados y desprotegidos de la sociedad, mediante la adopción de medidas de carácter legislativo, presupuestarias, administrativas, judiciales, de fomento y de cualquier otro orden que sean necesarias para la realización plena de este derecho.

A lo largo de los últimos años, en concreto, desde finales de 2008 hasta la actualidad, hemos venido proponiendo una serie de medidas en materia de vivienda que siguen estando plenamente vigentes y que no podemos sino reiterar en este momento, hasta tanto el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada en nuestra Comunidad Autónoma se vea plenamente satisfecho para tantos y tantas andaluces y andaluzas que aún carecen de una vivienda, techo o alojamiento digno:

- A)** Es preciso que en los tiempos actuales, los poderes públicos no dejen de promover la tipología de vivienda conocidas en su día como “sociales” en alquiler, tratándose de las denominadas en el último Plan, como viviendas de promoción pública para la integración social, herederas de las viviendas de promoción pública en alquiler que construía la Junta de Andalucía con cargo a su propio capítulo de inversiones, habida cuenta de que existe un sector de la población, a nuestro juicio cada vez más amplio, que ni siquiera con ayudas públicas puede afrontar el pago de las cuotas de alquileres de viviendas protegidas o libres de tipo medio.
- B)** Asimismo, es necesario, llevar a cabo un efectivo control de las viviendas de promoción pública y una eficiente gestión del patrimonio público residencial, mediante las inspecciones oportunas, para lo que anualmente se deberían aprobar Planes de Inspección de las viviendas de estas características, promovidas por promotores públicos, a la vista de cuyos resultados se lleve a cabo la regularización de la adjudicación, ocupación y uso de las mismas.
- C)** Por otra parte, es urgente y necesario que se haga un riguroso inventario de las viviendas protegidas calificadas en régimen de compraventa y promovida por promotores que permanezcan sin vender. Y que, tras el mismo, se proceda, conforme a los trámites legales que sean oportunos, a su cambio de calificación, de compraventa a alquiler, para poder ofertarlas a las personas y familias demandantes de este bien básico de régimen protegido.
- D)** Asimismo, deberían también inventariarse las viviendas protegidas para el alquiler que aún pueda haber en manos de los promotores públicos y que permanezcan sin arrendar, tras lo cual, deberían adoptarse las medidas normativas oportunas que permitan la minoración y adaptación de la renta a los ingresos y las circunstancias personales y familiares de las personas beneficiarias, con criterios objetivos a los que se le de la debida publicidad.
- E)** Es imprescindible que se refuercen los mecanismos de inspección sobre el uso y ocupación efectiva de las viviendas protegidas de titularidad privada y, en la actual tesitura, especialmente, las existentes en manos de las entidades financieras y que, en su caso, se ejerzan las competencias sancionadoras cuando las mismas no estén efectivamente ocupadas en la forma y plazos previstos en la ley.
- F)** Es de suma importancia que se aclaren definitivamente cuáles son los compromisos de pago contraídos, tanto por la Administración Estatal como Autónoma, respecto de las ayudas públicas para acceso a la vivienda previstas en los sucesivos Planes de Vivienda y Rehabilitación que han estado vigentes, porque deriven de derechos ya reconocidos que aún están pendientes de abono, así como que se habiliten las partidas presupuestarias que correspondan para hacer frente a los mismos.
- G)** Es de urgente y vital importancia que se apruebe ya, sin más dilaciones, el nuevo Plan Marco Andaluz de Vivienda, dadas las consecuencias negativas que esta dilación está proyectando hacia aquellas personas más vulnerables y por cuanto el objetivo que persigue el mismo es garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada, dentro de un marco absolutamente dramático y desolador producido tras la crisis económica, en el que el acceso a la vivienda encuentra serias dificultades entre la población.

Los aún muy numerosos **desahucios de vivienda** a raíz o a consecuencia de los procedimientos de ejecución hipotecaria, nos llevan a volver a poner nuevamente sobre la mesa las propuestas que sobre varios de estos aspectos hemos venido efectuando a lo largo de estos años:

- Sería necesario incidir en la labor divulgativa que corre a cargo de las propias entidades financieras para mejorar la falta de información que apreciamos en las familias con dificultades de pago de su cuota hipotecaria, especialmente acerca de la posibilidad de acogerse las previsiones del Código de Buenas Prácticas. En los casos en que se hubiera producido el impago de alguna cuota hipotecaria o de presentarse dificultades en el pago de la deuda hipotecaria, esta información habría de producirse incluso por escrito.

- Reclamamos que se exija una aplicación del Código de Buenas Prácticas a favor de la parte más débil y estimamos que ello sería posible a través de una mayor vigilancia por parte de los organismos supervisores de la actuación de las entidades financieras, mediante el empleo de todos los recursos que se ponen a su alcance y especialmente de los sancionadores por el carácter disuasorio de los mismos.
- Se han de arbitrar los mecanismos oportunos para que las decisiones que adopten los organismos de supervisión puedan ser ejecutadas de manera efectiva y no al arbitrio de la decisión voluntaria de la propia entidad como sucede en la tramitación de las reclamaciones ante el Banco de España.
- En cuanto a la normativa aprobada para mejorar la protección de los deudores hipotecarios y la voluntariedad de su aplicación por las entidades financieras, la necesidad de que normativamente se contemple la posibilidad de que si un Banco se adhiere al Código de Buenas Prácticas, quede adherida también la entidad creada por el mismo Banco y dedicada expresamente a la concesión de préstamos hipotecarios que, hasta ahora, se han negado a adherirse al CBP.
- Es necesario implementar nuevas medidas que puedan dar respuesta adecuada a las familias que se encuentran ante esta trágica situación porque no pueden hacer frente al pago de su cuota hipotecaria, contemplando aquellos supuestos que hasta ahora han quedado excluidos, como el de las familias de las que forme parte una persona menor de más de tres años. Entre ellas, seguimos abogando también por que la dación en pago sea la opción habitual y obligatoria cuando la vivienda hipotecada constituya el domicilio habitual y permanente del deudor. En todo caso, creemos que debe ser la única opción cuando se trate de viviendas de protección oficial, a la hora de formalizar el crédito hipotecario.
- Finalmente, esta Institución lleva desde hace años, especialmente en los últimos, reclamando un gran pacto de los poderes públicos por la vivienda, en el que deben estar presente también los agentes privados, las entidades financieras, promotoras y constructoras y las entidades del Tercer Sector de Acción Social.

No lo hemos pedido con un carácter formal, sino convencidos de que solo desde el conocimiento de la realidad social y de las medidas que son posibles adoptar en el ámbito de la legislación hipotecaria, civil, de vivienda, así como desde el conocimiento de las posibilidades que ofrece el parque inmobiliario actualmente existente, es posible encontrar respuesta a la desprotección de este derecho constitucional en el estado español y en nuestra comunidad autónoma.

Además de que para la puesta en práctica para muchas de las medidas necesarias con esa finalidad es imprescindible la anuencia y colaboración de todos los sectores implicados.

3.5 Empleo

Esta Institución, consciente de que el trabajo constituye el eje central y vital de todas las personas, al permitir su desarrollo personal y profesional, y de satisfacción de las necesidades, tanto individuales como colectivas, a la par que generador de riqueza, bienestar y progreso para el conjunto de la sociedad, viene a apelar la responsabilidad de los poderes públicos para mitigar y solventar esta dramática situación.

En este aspecto, los mandatos constitucionales a favor de «...promover condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada

al pleno empleo» (artículos 35 y 40), así como «garantizar la protección social de aquellas personas que queriendo trabajar no pueden hacerlo, e insta a que “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres»(artículo 41), son recordatorios usuales en nuestras resoluciones.

Desde distintos sectores sindicales, empresariales y sociales se viene demandando, ante el cambio que se viene produciendo en el modelo productivo, un cambio en el modelo de las Políticas Activas de Empleo, con la finalidad de primar aquellos programas con un mayor efecto positivo en el empleo para los 1,4 millones de desempleados andaluces.

No obstante la falta de información a este respecto, especialmente en el ámbito de la evaluación de las Políticas Activas de Empleo, no impide aventurar algunas propuestas de mejora:

- Reforzamiento de los programas de ayudas personalizada en la búsqueda de empleo, reforzando los medios y métodos del Servicio Andaluz de Empleo a la par que recabando la colaboración privada y reforzamiento de los programas de Formación que comporten la formación dentro de las empresas.
- Subvenciones y ayudas directas al empleo (privado), otorgando prioridad a los colectivos con mayores dificultades de reinserción, especialmente a parados de larga duración y mayores de 45 años de edad.
- Fomento de nuevos proyectos empresariales, sin perjuicio de las ayudas a favor de los desempleados que se establezcan como autónomos.
- Reforzamiento de los mecanismos de control de las ayudas y subvenciones de fomento del empleo.

Para concluir este Capítulo, debemos expresar nuestra convicción en la necesidad y la importancia de implementar las medidas que en el mismo se proponen, por cuanto entendemos que las mismas servirían, no solo para dar respuesta a algunas de las necesidades sociales mas urgentes puestas de manifiesto por la crisis económica, sino también para configurar un modelo de sociedad mas justa y mas acorde con los valores y derechos que proclaman la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

05.2 CRISIS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS

CAPÍTULO 01.I ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA

01.I.2.1.2

La exención en el IIVTNU de las transmisiones de vivienda por dación en pago o por ejecución hipotecaria o judicial

El Defensor del Pueblo Andaluz inició en 2014 una queja de oficio para conseguir la aplicación efectiva en Andalucía de la exención en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos que estableció el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, que introdujo una modificación del art. 105 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por la que se declaran exentas del pago del citado impuesto las transmisiones realizadas con ocasión de la dación en pago a una entidad financiera de la vivienda habitual del deudor hipotecario o garante del mismo. Exención, que es también extensible a aquellas daciones en pago realizadas en procesos de ejecución hipotecarias judicial o notarial y que se aplicará a las transmisiones acordadas a partir del 1 de enero de 2014, teniendo efectos retroactivos para las transmisiones que se hubieran efectuado en los 4 años anteriores a dicha fecha.

La Institución, temiendo que la información acerca de esta novedad legislativa no llegare en forma efectiva al conocimiento de muchas de las personas que podrían beneficiarse de la misma, y que, en su mayoría, son personas en situación económica muy desfavorecida, resolvía iniciar de oficio la [queja 14/3994](#).

En la misma, el Defensor solicitaba públicamente a todos los Ayuntamientos andaluces que hicieran un esfuerzo por identificar e informar a todas las personas beneficiarias de la exención, procediendo a devolver de oficio las cantidades ingresadas en concepto de plusvalía cuando acreditasen reunir los requisitos para ello. A tal fin, formulamos a los Ayuntamientos interpelados **Recomendación**, instándoles a una colaboración activa, tanto en la tarea de identificar e informar a esas personas, como en la devolución de oficio y con la mayor premura de las cantidades cobradas.

En concreto, se solicitaba a los distintos consistorios la incoación de oficio de un procedimiento de devolución de ingresos indebidos, debiendo proceder a la identificación de los sujetos pasivos que pudieran resultar beneficiarios, notificándoles el procedimiento incoado a los efectos de que acrediten la concurrencia de los requisitos previstos normativamente. Asimismo, se interesaba de los municipios que llevasen a cabo una campaña informativa pública sobre el proceso de devolución iniciado, utilizando aquellos medios que estimen pertinentes para garantizar una adecuada difusión de la iniciativa emprendida.

El expediente está actualmente en trámite, por lo que no podemos ofrecer en estos momentos una valoración final de resultados, aunque si podemos anticipar que el grado de colaboración de las Administraciones Locales andaluzas está siendo muy elevado y la mayoría de las respuestas recibidas han sido positivas, mostrando un alto grado de implicación de los Consistorios en la atención de las situaciones individuales de los contribuyentes afectados.

Dado que el Real Decreto-Ley 8/2014 disponía la aplicación retroactiva de la exención del IIVTNU, procedimos a acumular al expediente iniciado de oficio, diversos expedientes de queja que se habían iniciado con anterioridad a la publicación de dicha norma, así como otros que se recibieron con posterioridad a dicha publicación, como es el caso de la queja 13/3143, queja 13/4658, queja 14/323, queja 14/4089, queja 14/2671,

queja 14/3101, queja 14/3243, queja 14/3557, queja 14/5293, queja 14/5447, queja 14/5740. En todos ellos se realizaron actuaciones ante los Ayuntamientos en consonancia con la modificación normativa operada.

Así, por ejemplo, en la queja 13/3143 tramitada respecto del ayuntamiento de Huelva, la parte promotora formuló recurso de reposición contra liquidación por el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, al considerar que su vivienda no fue objeto de compraventa, sino que por impago de préstamo hipotecario por circunstancias sobrevenidas, resultó adjudicada a entidad bancaria. El referido recurso de reposición le fue desestimado mediante un Decreto de la Alcaldía dictado antes de la publicación del el Real Decreto-Ley 8/2014, en el que fundamentaba el Ayuntamiento su decisión del siguiente modo :

“... se regulará en todo caso por Ley tanto el establecimiento de las exenciones, reducciones y demás bonificaciones tributarias, como la condonación de deudas tributarias, sin que en el supuesto planteado exista precepto legal alguno que ampare la posibilidad de eximir, bonificar o condonar la cuota del referido tributo.”

Producida ya la modificación normativa que introdujo la exención que nos ocupa, formulamos **Resolución**, en los siguientes términos:

“ Para que actuando de conformidad con lo establecido en la reforma legal producida, se declare de oficio la exención de la dación en pago generada en las presentes actuaciones por la liquidación del Impuesto de Plusvalía, si el interesado reúne los requisitos establecidos en la norma ”.

El Ayuntamiento de Huelva contestó debidamente tanto en la queja 13/3143, promovida a instancia de parte, como en la queja 14/3994, promovida de oficio, poniendo de manifiesto expresamente la aceptación de las Resoluciones formuladas.

Un caso similar fue el de la queja 13/4658, iniciado a instancia de parte en relación con el Ayuntamiento de Gibraleón por la falta de respuesta a un recurso de reposición interpuesto contra la liquidación por el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana derivada de un procedimiento de ejecución hipotecaria, por impago del préstamo que gravaba vivienda propiedad de una unidad familiar.

Admitimos inicialmente el escrito de queja a efectos de romper el silencio administrativo mantenido en vía de recurso, solicitando del Ayuntamiento que se respondiera al recurso interpuesto.

Tras la promulgación del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, optamos por formular al Ayuntamiento **Recomendación** en los mismos términos de lo expuesto en el expediente de queja iniciado de oficio, interesando que “...se declare de oficio la exención de la dación en pago -como consecuencia de la ejecución judicial de embargo por impago de deuda hipotecaria- generada en las presentes actuaciones por la liquidación del Impuesto de Plusvalía, si las personas interesadas reúnen los requisitos establecidos en la norma”.

01.I.2.2.3 Subvenciones

Por lo que concierne a las ayudas y subvenciones, hemos de hacer de nuevo referencia a lo que ya apuntamos en el Informe Anual correspondiente al 2013 respecto a la prevalencia de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera frente a la consecución de los intereses públicos que se pretenden proteger a través del ejercicio de la potestad de fomento.

Y esto es así hasta el punto de que la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014, y también la del Presupuesto para el año 2015, permiten incluso la modificación de las resoluciones de concesión de ayudas en supuestos en los que las bases reguladoras o las convocatorias de subvenciones

no preveían tal posibilidad. Algo que, a nuestro juicio, podría colisionar con principios esenciales de nuestro Derecho y que, en cualquier caso, provoca graves afecciones en materia de seguridad jurídica.

Pero al margen de lo anterior, el estricto cumplimiento de los citados principios constitucionales, incorporados a la Carta Magna a través de un proceso que no ha estado exento de polémica, hace necesaria la reconsideración de buena parte de las políticas públicas de fomento, máxime teniendo en cuenta la reducción detectada en las partidas presupuestarias destinadas a tales cometidos.

En este sentido, ahora más que nunca se aprecia que el enorme esfuerzo inversor que se lleva a cabo por parte de las Administraciones Públicas para el incentivo de determinadas actuaciones se acomete en detrimento de otras iniciativas que igualmente inciden en los intereses generales de la ciudadanía.

En este escenario, y asumiendo la reducción habida en la inversión pública, entendemos que a largo plazo el mantenimiento de las acciones de fomento se va a hacer depender, en buena media, de la capacidad que se tenga para retornar al erario público buena parte de las inversiones realizadas, al objeto de que tales cantidades puedan ser destinadas de nuevo a financiar otras ayudas.

Se tratará pues de configurar un nuevo sistema que, con cuantos ajustes, correcciones y salvedades resulten oportunas, sea esencialmente sostenible e incluso más justo. Un sistema, que a diferencia del actual, permita por ejemplo requerir al beneficiario de una vivienda protegida que la retorne a la bolsa de viviendas para su uso por parte de personas demandantes en el supuesto en que haya resultado agraciado con un cuantioso premio de la lotería.

Consideramos que sólo de esta manera, y evaluando muy a conciencia la eficacia de las iniciativas de fomento que se lleven a cabo, resultará factible seguir desarrollando tan importante cometido público.

De otra parte, dado que las desigualdades entre la población española se está viendo incrementada en los últimos tiempos, consideramos que las iniciativas de fomento que se lleven a cabo en nuestra Comunidad deberían tener entre sus cometidos la superación o, al menos, la reducción de tales desajustes.

Sin embargo, detectamos que las normas reguladoras de la concesión de ayudas no siempre incorporan elementos correctores de tales desigualdades como podría ser la evaluación de la capacidad económica de los sujetos potencialmente beneficiarios, de tal manera que el potencial reparador que podrían tener estas iniciativas queda ampliamente diluido.

Ejemplo de lo que comentamos sería el Decreto-ley 1/2014, de 18 de marzo, por el que se regula el Programa de Impulso a la Construcción Sostenible en Andalucía y se efectúa la convocatoria de incentivos para 2014 y 2015, que opta por incentivar en los mismos términos una medida de eficiencia energética acometida por un sujeto multimillonario que la adoptada por un "milleurista".

Es más, la capacidad económica que le presumimos al primero seguro que le permite acometer más acciones constructivas incentivables que las que, con total seguridad, pudiera asumir el segundo, de tal forma que el esfuerzo inversor públicos se pone, en mayor medida, al servicio de aquellos que lo necesitan en menor grado.

Entendemos pues aconsejable que, en lo sucesivo, se implementen criterios correctores como los que apuntamos, para contribuir en mayor medida a la reducción de las desigualdades sociales que se están registrando en nuestro país que se nos antojan especialmente preocupantes.

Finalmente, para concluir este apartado, queremos hacer referencia al incremento detectado en el celo con el que se llevan a cabo los procesos de control y verificación de expedientes de subvenciones, que están provocando la iniciación de numerosos expedientes de reintegro.

A este respecto vaya por delante nuestro más absoluto respaldo a todas aquellas iniciativas que tengan por cometido garantizar el adecuado destino de los fondos públicos.

No obstante, en el desarrollo de los cometidos que nos son asignados por el artículo 128 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, hemos tenido ocasión de conocer supuestos concretos en los que la carencia

de medios suficientes para llevar a cabo, en tiempo y forma, tales tareas de verificación están provocando situaciones que enjuiciamos inadecuadas.

...

01.I.2.2.4 Contratación en el sector público

En materia de contratación con el sector público procede significar retrasos habidos en el pago a proveedores, que en ocasiones han alcanzado cifras millonarias poniendo cuanto menos en peligro la continuidad de proyectos empresariales y el mantenimiento de numerosos puestos de trabajo. Ello, sin tener en cuenta los enormes sobrecostes que de esta realidad se derivan para el erario público, habida cuenta los derechos indemnizatorios que se generan para los acreedores.

Buen ejemplo de lo que comentamos lo constituye la [queja 14/3507](#), promovida por la Asociación Andaluza de Empresas de Educación, Cultura y Ocio (AAEECO).

En la misma, la persona representante de la Asociación nos exponía las dificultades que estaban atravesando las empresas del sector como consecuencia de los incumplimientos, por parte del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos, de la obligación de pago de los servicios de aula matinal, actividades extraescolares y servicios complementarios de escuelas infantiles.

En este sentido, señalaba que se adeudaban a tales empresas más de 7 millones de euros.

A la vista de las circunstancias descritas, esta Defensoría intervino en la cuestión interesando informe tanto a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, como al Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos.

Tras reconocer la realidad de los hechos descritos por la parte promotora de la queja, la Administración autonómica nos trasladó su firme compromiso de abonar con máxima celeridad los importes adeudados.

Considerando lo anterior, se estimó oportuno contactar con la parte afectada, que confirmó que tras nuestra intervención, el asunto había quedado finalmente resuelto, de tal forma que los pagos se habían llevado a efecto.

En cualquier caso, y sin menoscabo de que nos congratulemos por la adecuada solución de problemas como el descrito, debemos llamar una vez más la atención sobre las gravísimas consecuencias que de este tipo de prácticas se generan para nuestro tejido empresarial y para el desarrollo sólido y progresivo de nuestra economía.

En una coyuntura como la actual, en la que la tasa de paro en nuestra Comunidad se sitúa por encima del 34%, resulta estrictamente necesario evitar este tipo de situaciones. Esta Institución no es ajena a las dificultades económicas por las que atraviesan las Administraciones Públicas como consecuencia de la necesidad de cumplir con los imperativos consagrados en el recientemente reformado artículo 135 de la Constitución.

Sin embargo, de poco sirven iniciativas públicas que se orientan a revertir la gravísima situación socioeconómica que se vive en la actualidad si, al mismo tiempo, la propia actuación administrativa provoca el cierre de empresas que no pueden asumir por más tiempo los retrasos o los impagos de las Administraciones y, consiguientemente, el despido de trabajadores y trabajadoras.

Es preciso pues que la gestión de la cosa pública responda con solvencia a los requerimientos que se derivan de la actual situación, generando seguridad jurídica, estabilidad y confianza, ya que ello contribuirá en buena medida a la recuperación económica, al desarrollo y al progreso de nuestra Comunidad.

CAPÍTULO 01.III DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

01.III.2.1.1

Deuda derivada de los pagos fraccionados anuales, con origen en el reconocimiento retroactivo de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar

Para contextualizar esta cuestión, hemos de recordar, en un Informe más, cuál es el origen de esta deuda, cuál ha sido su evolución y en qué situación ha quedado al término de 2014.

En cuanto a lo primero, recordamos que dentro del catálogo de recursos del Sistema de la Dependencia, se encuentra la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y que esta prestación produce efectos retroactivos, es decir, se reconocen los atrasos devengados por la misma, en el período que iba, en la primera redacción de la Ley 39/2006, desde la solicitud y posteriormente, desde el vencimiento del plazo de tramitación del expediente (seis meses tras la solicitud inicial), hasta el de su reconocimiento efectivo, dando lugar a una deuda que se liquidaba por la Administración en un pago único, realizado al tiempo de aprobarse el PIA.

Por ello, al tiempo de emitirse la Resolución aprobando la referida prestación económica, se reconocía y liquidaba al propio tiempo la deuda devengada por su efecto retroactivo.

Sin embargo, las diversas modificaciones normativas operadas en materia de prestación económica para cuidados en el entorno familiar (por la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en materia de aplazamiento y periodificación del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y luego por la Disposición Final Primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad), supusieron que el pago del importe total de la suma devengada por el reconocimiento retroactivo de la referida prestación económica, en lo sucesivo, pudiera ser aplazado por decisión facultativa de la Administración, periodificándose el abono de la suma íntegra resultante, en pagos anuales de igual cuantía, fraccionado en un plazo máximo inicial de cinco y posteriormente de ocho años.

La Administración Autonómica andaluza hizo uso de esta facultad, fijando el vencimiento de cada anualidad de los pagos fraccionados, de forma común para todos los beneficiarios, en el mes de marzo de cada año, produciéndose con normalidad el abono del primer pago en marzo de 2011.

En cuanto a la evolución de los posteriores, de todos es ya sabido que, como en su momento también dijimos, a partir del mes de abril de 2012, el sistema de aplazamiento ideado para facilitar y hacer posible el pago de una deuda administrativa líquida, vencida y exigible, instaurado por las reformas, fue sin embargo incumplido al vencimiento de esta segunda anualidad, generándose un significativo desconcierto entre los afectados y afectadas.

En el momento en que afloró el impago y que numerosas personas afectadas llamaron a nuestra puerta denunciando el hecho y pidiendo nuestra intervención, esta Defensoría comenzó las gestiones referidas a cada afectado. A medida que la Administración atendía nuestros requerimientos, las respuestas de la primera y la persistencia del problema que nos trasladaban los segundos, hizo que entendiésemos la necesidad de abordarlo desde un enfoque colectivo, que facilitase dar a los afectados una respuesta de conjunto.

Esta fue la razón por la que iniciamos actuación de oficio, acumulando en una, todas las quejas de las personas que nos trasladaron la vulneración de su derecho por la Administración.

La respuesta inicial de la Administración autonómica, tras aludir a los reiterados problemas presupuestarios, concretó que la línea a seguir por su parte, sería la de priorizar necesidades ordinarias más perentorias, constituidas por el abono mensual de las prestaciones económicas y de las obligaciones contraídas por el Sistema, relegando para ello el pago de las anualidades en que se fraccionaron sus atrasos.

Más tarde, sin embargo, la posibilidad de acogerse al fondo especial de financiación acordado por el Gobierno Central (anticipos de tesorería recibidos a través del Fondo de Liquidez Autonómico y del Plan de Pago a Proveedores), posibilitó que la Administración andaluza pudiera liquidar la deuda del año 2012 con fondos estatales, teniendo ello lugar a finales del año 2013.

Con ocasión de las sugerencias que esta Defensoría dirigió a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en la [queja 13/2501](#), ésta última nos había adelantado el proyecto de liquidar, en el primer semestre de 2014, todas las cuantías pendientes correspondientes al pago fraccionado de 2013.

La inquietud ciudadana y sus peticiones movidas por la posibilidad de que ello no fuera así, llevaron a acordar el inicio de la tramitación de la [queja 14/2944](#), de oficio, con las pretensiones idénticas de una gran cantidad de afectados, dirigiéndonos en consulta general a la referida Agencia. A través de dicha queja, esta Defensoría pretendía clarificar las expectativas de las personas afectadas y trasladarles para ello información veraz.

La Administración corroboró inequívocamente lo que ya había avanzado, aseverando haber propuesto y adoptado las medidas conducentes a la consecución del objetivo de abono de la referida anualidad, tomando como referencia la finalización del primer semestre de 2014. Aclaraba, además, que para poder cumplir este objetivo, se habían realizado los trámites jurídicos y económicos precisos, incluyendo la depuración de los expedientes de las personas beneficiarias con derecho a la percepción, puesto que en los casos de fallecimiento había de llevarse a cabo una tramitación diferenciada. Así como matizó que, al no disponer de transferencias de fondos suficientes para hacer frente al volumen total de la anualidad de 2013, se procedería a fraccionar el abono en dos veces, quedando el referido vencimiento satisfecho en su integridad entre julio y agosto de ese año 2014, del modo siguiente:

- En julio tendría lugar la orden de transferencia de pago a los beneficiarios para los que 2013 fuera la primera anualidad de abono de atrasos (primer pago fraccionado).
- En el mes de agosto, por su parte, recibirían su importe el resto de los beneficiarios.

Este compromiso fue cumplido en sus términos, lo que constatamos con los afectados, procediendo a continuación a dar por concluidas las actuaciones de las quejas individuales y de la común de oficio.

Que ello fuera así, sin embargo, no obstó a que las personas que ya arrastraban el problema del impago desde años anteriores, nos pidieran que mantuviésemos abierta su pretensión y que nos inquirieran conocer qué iba a ocurrir con el vencimiento de 2014, que, a esas alturas de año, ya se encontraba vencido y solapado con el de 2013.

Con ello, como era previsible y entendible, fue corto el recorrido producido por el efecto del pago fraccionado de 2013, que no llegó a serenar prácticamente a ninguno de sus destinatarios y destinatarias, en absoluto dispuestos a aceptar que la Administración estuviese en mora por sistema. Las personas usuarias reiteraron su malestar, considerando injusto que, sin el concurso de su voluntad, no solo hubieran tenido que plegarse al aplazamiento de una deuda a su favor, sino que, además, la Administración deudora incumpliese los plazos sin consecuencia alguna, ni siquiera la del pago de intereses.

Vistas las demandas que nos dirigían los ciudadanos y ciudadanas andaluces, iniciamos la [queja 14/4554](#), asimismo de oficio y dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, pero también, ampliada a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, y relativa, en esta oportunidad, no solo a solventar el impago de la deuda generada por retroactividad de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, reconocidas a las personas dependientes, del vencimiento de 2014, sino también,

a otra cuestión derivada de la anterior, que posteriormente veremos, cual es la del pago de dicha deuda total a los herederos de dependientes fallecidos.

En cuanto a la situación en que quedó esta cuestión al término de 2014, se traduce en la subsistencia del último plazo vencido, -el del mismo año-, sin que los informes requeridos a las Administraciones reseñadas en la queja de oficio, hubieran podido obtener respuesta a su término ni, con ello, tuviéramos previsiones ni certezas que trasladar a las personas interesadas. En cualquier caso, la investigación iniciada nuevamente, así como su contenido, fue debidamente comunicada por nuestra parte a las personas afectadas que promovieron queja ante esta Institución, así como difundido a través de la página web, del mismo modo que se hará con los resultados que obtengamos.

Por la experiencia extraída de actuaciones precedentes del mismo tenor, esta Defensoría está convencida de que la Administración autonómica es consciente de que la recuperación y continuidad del Sistema de la Dependencia requiere liberarlo de los lastres que lo acucian, por lo que aventuramos que no tardará en habilitar los medios que permitan depurar sus actuales deudas, para posibilitar un próximo desenvolvimiento sobre cimientos saneados.

Máxime, cuando el volumen de la deuda generada en años anteriores a la que nos referimos, constituye en estos momentos un supuesto residual, tras el establecimiento del plazo suspensivo de dos años que para la retroactividad de las prestaciones económicas estableció la reforma operada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, en el apartado tercero de la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006 (en vigor desde el 15 de julio de 2012). Así como, por el hecho de que el reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, como también veremos más adelante, se ha reconducido a la excepcionalidad.

01.III.2.1.2

Pago a los herederos de la deuda derivada de la retroactividad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar

La misma queja de oficio anteriormente expuesta, (queja 14/4554), nos ha servido de instrumento útil para canalizar una problemática cercana a la antedicha, cual es la de la respuesta que la Administración responsable haya previsto ofrecer a aquellos andaluces y andaluzas que se encuentran en otro de los grupos afectados por el impago de la deuda generada por retroactividad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar: los herederos de dependientes beneficiarios de tal prestación, fallecidos cuando aún no había sido liquidada en su integridad.

El modo de pago, en estos casos, es distinto, ya que la deuda entonces deja de estar sometida al sistema de fraccionamiento anual, venciendo en su totalidad y siendo con ello exigible por sus herederos en pago único, conforme a la Orden de 26 de julio de 2010, de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, por la que se modificó la de 3 de agosto de 2007, -que establece la intensidad de protección de los servicios, el régimen de compatibilidad de las prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas del sistema de autonomía y atención a la dependencia en Andalucía-.

En los diversos informes que hasta el momento de la iniciación de dicha queja habíamos solicitado a la administración en esta materia, alegaba la necesidad de que los herederos cumplimentaran la solicitud pertinente, adjuntando la documentación oportuna, concluía, invariablemente, con la afirmación de que el expediente de devengos no percibidos correspondiente, se encontraba en fase de tramitación y pendiente de resolución de pago. Sin que, en cuanto al momento previsto para que ello ocurriera, se ofreciese algo

más que “la confianza” en que los expedientes de este tipo pudieran quedar resueltos a la mayor brevedad posible.

Más allá de esta alegada confianza de la administración en la resolución del problema, lo cierto es que, por el momento, no hemos tenido constancia de que ninguno de los expedientes de nuestros y nuestras reclamantes haya quedado concluso y obtenido satisfacción. Tampoco conocemos cuántas personas hay afectadas en la misma situación en nuestra Comunidad Autónoma, ni, con ello, la importancia o irrelevancia global de la deuda. Lo que, en definitiva, como en el caso del apartado anterior, justificó que nos dirigiéramos a la Administración Autonómica (Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y Consejería de Hacienda y Administración Pública), para interesar un pronunciamiento sobre la cuestión que nos ocupa, que incluya tanto la determinación del número de expedientes en esta situación, como la previsión de resolución.

En síntesis, tanto el problema de los pagos fraccionados de 2014, como el del abono de la deuda pendiente a favor de los herederos de los dependientes fallecidos, se encuentran, aguardando la decisión de la Administración requerida.

01.III.2.1.3 Resolución extemporánea de expedientes

Uno de los problemas tradicionales en el Sistema de la Dependencia, cuya entidad ha ido en crecimiento progresivo, hasta alcanzar, desde mediados de 2012, el preocupante punto de paralización al que nos referimos en Informes de años anteriores, ha sido el de las demoras en la tramitación de los expedientes de dependencia, tanto para valorar y reconocer el grado de la persona solicitante (“ex novo” o por vía de revisión), como para elaborar y aprobar el PIA con el recurso adecuado a la persona dependiente, o revisar el mismo.

Ello ha afectado por igual a todas las personas cuyo derecho pendía de la respuesta administrativa, ya estuviera por reconocer, ya por hacer efectivo, e incluso ha alcanzado a aquéllas que ya habían accedido al mismo, tan pronto como el cambio de circunstancias (agravación con insuficiencia del recurso asignado o un cambio de domicilio, usualmente), hacían inevitable una revisión del grado o del recurso reconocido en el PIA.

Ya avanzamos en la introducción de este capítulo, que el año 2014 se inició sin indicios de que fuera a sobrevenir un cambio en este panorama, revelado tanto en los escritos de los ciudadanos y ciudadanas dando fiel reflejo de una situación ya conocida, como en las respuestas de la Administración, que seguían achacando el retraso a la necesidad de ajustar los pagos y reconocimiento de nuevas obligaciones al ritmo de disponibilidad presupuestaria y, dentro de dicho marco presupuestario, seguir tramitando los expedientes al mejor ritmo posible, priorizando en todo caso las situaciones de mayor vulnerabilidad y justicia social desde la perspectiva de la dependencia.

Igualmente, aunque la administración refería una reactivación en la tramitación de los procedimientos, la acumulación de expedientes añadía un inconveniente adicional al presupuestario. Ante dicho volumen de expedientes, nuevos y relegados, la Administración se remite a su obligación de darles salida paulatina con los medios existentes, resolviendo los mismos conforme al orden riguroso de entrada o cronológico de la presentación de solicitudes, que prescribe el artículo 74.2 de la Ley 30/1992. Esto último, -continúa diciendo-, sin perjuicio de prestar una especial consideración a aquellos expedientes en que concurran circunstancias de urgencia o mayor vulnerabilidad.

En definitiva, la actuación de esta Defensoría durante 2014 ha sido la de dirigir a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en todos y cada uno de los expedientes individuales afectados por

las demoras, una vez recibido el informe en los términos antedichos, el Recordatorio de los deberes legales vulnerados, así como la Recomendación instando a la finalización de aquéllos, asignando el recurso idóneo a la persona dependiente.

Esta directriz ha sido favorablemente asumida por la Administración en un buen número de casos, especialmente apreciables en el último trimestre de 2014, en el que se incrementaron los supuestos en que los informes referían haberse dictado Resolución aprobando el PIA y hecho efectivo el recurso, bien respondiendo a nuestra Recomendación, bien incluso sin haber llegado el momento de tener que hacer el pronunciamiento.

En el aspecto negativo, no obstante, la aceptación de una Recomendación por la Administración autonómica responsable, no ha comportado de forma automática la conclusión del expediente, ya que ha hecho precisa su devolución a los Servicios Sociales Comunitarios, para comprobar el mantenimiento de las circunstancias que habían justificado, en su momento, la proposición de un determinado recurso a favor de la persona dependiente. Lo que, una vez más, demora el procedimiento, por causa imputable a la propia Administración, en detrimento del derecho de la persona interesada.

Asimismo, este retorno general de expedientes demorados a los Servicios Sociales Comunitarios, ha tenido lugar en todos los casos en que el recurso propuesto en el PIA fue, en su momento, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, debido a la decisión de observar en lo sucesivo el carácter excepcional que la Ley 39/2006 atribuye a su concesión.

Las instrucciones aplicadas en este sentido, determinan reservar el reconocimiento de esta prestación a los casos de menores de edad o dependientes menores de 21 años en etapa escolar; dependientes que por residir en entornos aislados no puedan acceder a algún servicio; dependientes sujetos a tratamiento de salud mental, y otros casos en que así se deba valorar específicamente, cuando, por las circunstancias concurrentes, no pueda resultar idóneo ningún otro recurso.

Todos estos supuestos de retorno del expediente a los Servicios Sociales Comunitarios, están implicando un retroceso, con una mayor prolongación en la conclusión de procedimientos que ya llevaban años iniciados. A su vez, ello desborda la ya limitada capacidad de respuesta de estos servicios municipales, que se encuentran con el solapamiento de los expedientes nuevos y de los devueltos.

Esta ha sido igualmente la causa de que en la pasada anualidad, nos hayamos visto abocados a mantener abierta la tramitación de quejas en las que ya habíamos incluso emitido Recomendación y recibido respuesta en tal sentido, con la intención de insistir en la pretensión de la persona afectada y de hacer un seguimiento del asunto hasta su efectiva resolución.

Hemos de decir que, aunque nos parezca un buen indicio la reactivación del Sistema y que consideremos racional que la definitiva asignación de un recurso, dado el tiempo transcurrido desde su propuesta, deba ir precedida de la constatación de que se mantienen (o no) las circunstancias que en su momento determinaron su propuesta, las actuaciones conducentes a ello deberían abordarse de forma prioritaria y por trámites sumarios excepcionales, y no perpetuando un mecanismo de gestión que, incluso en circunstancias normales, resulta poco ágil. Cuestión ésta que pasa ya a depender de la propia organización y medios de los Servicios Sociales Comunitarios.

Nada obstará, en cambio, a la limitación a supuestos excepcionales de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, como concibió este recurso la Ley 39/2006, siempre que ello no suponga forzar la asignación de un recurso inidóneo al dependiente y que se haga en beneficio de otras potencialidades del Sistema, tales como los Servicios de Proximidad, cuyas virtudes ya expusimos entre las Sugerencias de la queja 13/2501 y en el Informe Anual de 2013.

Fuera de estas novedades, en el ámbito de los recursos del catálogo del Sistema de la Dependencia, siguen produciendo incidencias la insuficiencia de plazas residenciales y/o de Centros destinados a dependientes adultos con necesidades específicas por su discapacidad, como son las personas gravemente afectadas, bien por psicodeficiencias o por discapacidad intelectual grave, así como quienes presentan situaciones de parálisis cerebral o discapacidad física motora. Esta insuficiencia de plazas ha venido siendo manifestada por

los familiares de los dependientes precisados de estos recursos específicos, e incluso, en años anteriores, reclamada por promotores de centros, como ocurrió en el caso de la queja 13/3187.

01.III.2.2.7 Servicios Sociales y Discapacidad

La precariedad, no ya económica, sino incluso de medios físicos y de recursos personales de valimiento, en conjunción, generan situaciones muy penosas para quienes las sufren y para quienes las conocen sin poder remediarlas. Siendo así que, en no pocas ocasiones, perduran en el anonimato, debido a la falta de capacidad de la persona afectada para alzar su voz pidiendo ayuda.

En el sentido apuntado, hemos de traer a colación el supuesto del que se nos dio noticia en los últimos meses del pasado año, que alertaba de la situación de precariedad y abandono en la que se encontraban una madre mayor y su hijo de mediana edad, que vivían juntos y que estaban precisados de atención residencial debido a su incapacidad de autovalimiento (ella por su edad y él por tener amputadas ambas piernas) y a la carencia de suministros básicos esenciales en su domicilio.

Si bien la razón inicial de la queja era la de denunciar el retraso en la tramitación en plazo de sus respectivos procedimientos de dependencia, instando a su resolución para que pudieran acceder a una plaza residencial concertada, enseguida se produjo una circunstancia de urgencia sobrevenida, ocasionada por la entrada de gran cantidad de agua en la vivienda de estas personas, a causa de las abundantes lluvias que se estaban produciendo en esos días y que la habían anegado por su estado ruinoso.

La situación perentoria que se nos trasladó, motivó que desde esta Institución nos pusiéramos en contacto con el Servicio de Gestión de Emergencias del teléfono 112, al que facilitamos los datos de identidad y de contacto telefónico oportunos, a efectos de que se pusieran en marcha los recursos de emergencia social correspondientes.

El asunto terminó satisfactoriamente desde la perspectiva de la dependencia, al ser aprobada plaza residencial para madre e hijo de forma diligente. No obstante, la limitada capacidad de intervención de los recursos de emergencia social activados, para dar no ya una respuesta puntual, sino una solución que eliminase el riesgo, nos generó dudas, que hemos canalizado en la [queja 14/5715](#), tramitada en la actualidad de oficio.

En dicha actuación, interesamos conocer los mecanismos de intervención y los recursos existentes para dar una respuesta adecuada a las situaciones de emergencia social, distintas de las sanitarias y de las de incendio y salvamento; y, en consecuencia, pedimos conocer los instrumentos de coordinación que para ello se establecen a través del Servicio 112. Todo ello, pensando esencialmente en la situación de personas enfermas y ancianas que residan solas o se encuentran abandonadas, o de personas sin hogar, en los casos en que precisan ayuda urgente.

También hemos solicitado información sobre cuáles son los organismos y entidades con competencia en materia social, cuya intervención se insta y coordina desde el 112 y a través de qué recursos y medios, y finalmente, la titulación, formación y especialización en este ámbito que se exige al personal que presta servicio en el Sistema de Gestión, concretamente para las emergencias sociales.

Esta actuación viene a abundar en aspectos relacionados con otra investigación que ha llevado a cabo esta Defensoría, iniciada en el año 2013, en materia de coordinación entre los servicios sanitarios de emergencia y los servicios sociales, a raíz del fallecimiento de un joven en el Centro de Acogida Municipal del Ayuntamiento de Sevilla, al que se le desplazó tras haber sido dado de alta en el Servicio de Urgencias de un Hospital Sevillano.

01.III.2.3 Servicios Sociales Comunitarios

01.III.2.3.1 Personas sin Hogar

Abordar la situación de la personas que viven en la calle, duermen cuando pueden en albergues o centros de acogida, se alimentan en comedores sociales, piden limosnas o aparcan vehículos en nuestras calles, ha sido una constante preocupación de esta Defensoría a favor de los derechos de los más desfavorecidos.

Por otra parte, al perfil clásico de personas sin hogar, en la situación actual, en la que aún estamos viviendo las consecuencias y efectos de la crisis económica y financiera que ha venido asolando a nuestro País y a nuestra Comunidad, el fenómeno producido de la exclusión residencial ha agudizado el número de personas que viven en la calle. No en vano, el Informe elaborado por la Fundación FOESSA arroja algunos datos al respecto, como que casi el 34% de la población andaluza está teniendo algún tipo de problema con la vivienda y casi un 6% ha recibido algún tipo de amenaza de expulsión.

Y es que la situación de especial desvalimiento de una persona que vive en la calle puede verse agravada por otras circunstancias o factores, tanto personales como sociales. Nos referimos a marginación, carencia de recursos o de empleo, desarraigo, soledad, ruptura personal, subculturización como modo de vida, dependencia de instituciones, ausencia de reconocimiento legal y precaria situación sanitaria, con escaso control de sus enfermedades, presencia de adicciones, enfermedades infecto-contagiosas, en ocasiones, falta de higiene etc.

A todo ello habría que añadir, el aislamiento relacional y el alejamiento de sus redes naturales de apoyo, lo que les causa dificultades para encontrar medios y recursos con los que lograr cierta autonomía.

De hecho, a veces los medios de comunicación nos sorprenden con alguna noticia que nos impacta, como es el caso del relato del fallecimiento de alguna persona sin hogar en la misma calle en una noche fría de invierno, o el fallecimiento de un joven sin techo, en un centro de acogida municipal, tras haber recibido el alta hospitalaria por el servicio de Urgencias de un hospital, si nos imaginamos lo desgarrador y desolador que tiene que ser que una persona se vea en esas circunstancias, en la más absoluta soledad.

La preocupación por hechos como éstos, siempre ha estado presente en esta Defensoría y han dado lugar a que incoemos la [queja 13/5628](#), promovida de oficio en relación con el fallecimiento de un joven de nacionalidad polaca en las dependencias del albergue municipal, tras haber sido dado de alta en el servicio de urgencias del hospital Virgen del Rocío la noche anterior, en la que tuvimos que concluir nuestras actuaciones, como no podía ser de otra manera, a la vista del conocimiento del asunto en el ámbito judicial, y por mandato del art. 17.2 de nuestra Ley reguladora.

Ahora bien, con ocasión de los contactos llevados acabo con las administraciones implicadas, conocimos el borrador del protocolo por el que se actualiza el procedimiento marco de atención a personas en situación de riesgo social en las unidades de gestión clínica de cuidados críticos y urgencias del Servicio Andaluz de Salud y tuvimos oportunidad de hacer aportaciones a su contenido, a cuyo fin fuimos amablemente requeridos.

A este respecto, la coordinación sociosanitaria en el caso de estas personas, ha de ser mucho mayor si cabe que en otros supuestos. El relato de la misma se puede consultar en el subcapítulo dedicado a la materia de Salud, de este Informe Anual.

Y por otro, la incoación, también de oficio de la [queja 14/5991](#), dirigida a la Delegación del Área de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación del Ayuntamiento de Sevilla, relativa al fallecimiento de una persona sin hogar en Sevilla en diciembre de 2014, la cual se encuentra aún en fase de investigación.

La preocupación constante de esta Defensoría por la situación de las personas sin hogar en nuestra Comunidad, nos llevó a incoar sendas quejas de oficio, la primera en el año 2012 (queja 12/6691) y otra en diciembre de este año ([queja 14/5644](#)), encaminadas a conocer las medidas y los medios previstos para atender posibles situaciones de emergencia que se puedan dar cuando por motivos de la llegada del frío del invierno se recrudecen las condiciones de vida de las personas que viven en la calle y que debido a las actuales condiciones de la crisis económica, han aumentado de forma importante.

Por ello, solicitamos información a los ayuntamientos de todas las capitales andaluzas, a fin de conocer los recursos y los servicios disponibles y su funcionamiento, número de personas atendidas y demandas recibidas, para tomar conciencia de estas circunstancias y hacer de nuevo un llamamiento a todos los sectores sociales, para establecer medidas que vengán a solucionar la situación de aquéllos que más duramente están siendo tratados por la crisis económica y con la finalidad de que, en esta coyuntura, el apoyo de las administraciones deber ser máximo.

A raíz del cierre de la queja 12/6691 pudimos comprobar cómo la mayoría de los ayuntamientos cuenta con servicios sociales de emergencia, que se activan en estas circunstancias y aumentan el número de plazas de acogimiento, contando también para ello con los equipos de valoración y emergencia de calle.

No obstante, con la información recogida podemos concluir que son escasos los ayuntamientos que crean dispositivos especiales para tal coyuntura. Y, casi todos se ven desbordados por la situación de crisis social que atraviesa el país, siendo estos sectores los más castigados por las políticas de recortes que se han llevado a cabo en este tiempo, lo que ha venido a incidir en mayor medida en los grupos sociales más vulnerables.

Consideramos necesario que en estas circunstancias la Institución haga una revisión a fondo de los medios existentes, así como del incremento previsible de esta demanda. Nos proponemos revisar los datos e informaciones recogidas en el [Informe Especial Vivir en la Calle: La situación de las personas sin techo en Andalucía](#), que esta Defensoría realizó en el año 2006, al mismo tiempo que reiteramos las recomendaciones recogidas, que deberían servirnos de recordatorio para la atención especializada de este colectivo.

01.III.2.3.2 Ayudas sociales

La crisis económica y los programas de austeridad llevados a cabo por el Gobierno de la Nación recortando los presupuestos destinados a los Servicios Sociales Comunitarios a través del Plan Concertado firmado con las Comunidades Autónomas, han supuesto para Andalucía pasar de los 1 8,6 millones de euros en 2008, a 5,3 millones para el año 2014. Es decir una reducción de más de 2/3 del presupuesto destinado a Servicios Sociales Comunitarios, albergues y Centros de Acogida, en un momento en el que el número de personas usuarias de estos se incrementa. En Andalucía, en el último año más de un millón de personas han tenido que acudir a dichos Servicios Sociales.

Es lógico, por tanto, que cunda la desesperación de personas que acuden a estos Servicios y que como en la queja 14/2838 nos solicita ayuda por falta de recursos para subsistir, o en la [queja 14/1718](#) donde un pensionista con una pensión mínima y un alquiler de 200 euros no puede hacer frente a los gastos de luz y agua. Todas, personas que se encuentran en una situación desesperada, con ayudas de Cruz Roja, Cáritas y otras organizaciones, y que acuden a los Servicios Sociales para que puedan tramitarse alguna ayuda de emergencia.

Esta situación de falta de financiación de los Servicios Sociales, puede, no obstante, empeorar, ya que la aprobación de la **Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local**, creemos que va a suponer una pérdida de competencias de los ayuntamientos en la atención inmediata de personas en situación o riesgo de exclusión social.

No cabe duda que si se pretende hacer efectivo un vaciamiento de competencias municipales a favor de las CC.AA. se tendrán que llevar a cabo traspasos de servicios materiales y de personal de dimensiones importantes, y supondrá redefinir por completo el modelo de Servicios Sociales con unos costes de transacción que más que un ahorro pueden conllevar un crecimiento inusitado del gasto. Y todo, para finalmente “delegar” la prestación de tales servicios en los municipios o en las diputaciones.

Entendemos que la proximidad de las Entidades Locales a los ciudadanos y ciudadanas es un buen criterio de asignación de competencias, pues los problemas y necesidades específicas de las personas más desfavorecidas se atienden con mayor calidad en el ámbito más local posible.

Este principio, que reconocen todos los expertos, debería ser compatible con el debido rigor en las cuentas públicas así como con los controles de las Entidades superiores que financian estos programas.

Esperamos no obstante, que la sensatez y el sentido común impere pues en el contexto tan duro de crisis económica que estamos viviendo, los servicios sociales de carácter municipal son uno de los pilares fundamentales que palia, o cuando menos, mejora una situación social que puede derivar en un contexto explosivo si no se adoptan medidas para su contención y corrección.

Asimismo, confiamos en la próxima aprobación de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía que sirva para afianzar y garantizar derechos, una buena financiación de esos servicios y que se aseguren prestaciones sociales.

A este respecto, recibimos una queja del Consejo Andaluz de Trabajo Social sobre el desmantelamiento de los servicios sociales de Cádiz (queja 14/3746), sobre la falta de financiación y personal de los mismos. En la misma, la presidenta del Consejo Andaluz de Trabajo Social nos exponía que el incremento en la demanda de este servicio había sido notorio en los últimos años, dada la situación actual de grave crisis económica, paro laboral y desajustes convivenciales en las unidades familiares gaditanas.

Hasta ahora se había podido mantener la cohesión social gracias a los recursos existentes propios del Ayuntamiento, de otras administraciones, y ONGs,- que, aunque insuficientes para dar respuestas adecuadas a todas las necesidades sociales, vienen siendo los que permiten a las personas y unidades familiares mantener unos mínimos de subsistencia y convivencia normalizada.

En el mes de junio, el Ayuntamiento de Cádiz prescindió de más de una veintena de trabajadores de los Servicios Sociales Municipales adscritos al Plan Concertado para las Prestaciones Básicas, (9 trabajadores sociales, 13 auxiliares administrativos, 1 animador socio-cultural y 1 técnico en prevención), lo que irremediablemente afectaría a los programas y servicios ya de por sí insuficientes.

Según la prensa, esta medida se fundamentaba por el desconocimiento de la partida presupuestaria que financiaría la CCAA para dicho Plan para el ejercicio 2014; y basándose además en la argumentación, que es la Junta de Andalucía la que había de asumir al 100% el ejercicio de las competencias en materia de servicios sociales.

En el curso de la tramitación solicitamos informe tanto al Ayuntamiento de Cádiz como a la Consejería de Igual, Salud y Políticas Sociales, de cuyas respuestas hemos dado traslado a la interesada para oír alegaciones. Del resultado final de nuestras actuaciones daremos cuenta en nuestra Memoria Anual de 2015.

Hemos detectado por las quejas de los ciudadanos que muchas veces no puede darse satisfacción a las demandas de las familias. Recibimos denuncias sobre *“prestaciones económicas insuficientes para atender necesidades”, “retrasos en la atención ante la enorme demanda existente”,* falta de recursos humanos y económicos y ayudas limitadas en el tiempo (queja 14/3147, donde se queja de la falta de números para ser atendidos o la queja 14/3601 donde el propio Ayuntamiento nos manifestaba que se estaba dando citas para dos meses).

Es común las peticiones que nos hacen de personas con menores que solicitan nuestra intervención; ejemplo de ello es una ciudadana que en la [queja 14/1492](#) nos exponía que *“mi situación es precaria, dado*

que no soy perceptora de ninguna prestación por desempleo ni de ningún tipo de ingreso, precisando disponer de recursos para atender las necesidades de sustento de mis hijas". El Ayuntamiento nos contestó que se le había hecho entrega de ayuda de emergencia social en especie en concepto de alimentación e higiene y que en la Comisión de Programa de Prestaciones Complementarias se había tramitado ayuda en concepto de deuda de comunidad en cuantía 300 euros y de adquisición de vestimenta básica por 200 euros.

Es por ello que no podemos dejar de señalar, igualmente, el esfuerzo por intentar paliar estas circunstancias por parte de las Entidades Locales, así por ejemplo en la queja 13/4885 de una familia sin ningún tipo de ingresos, el ayuntamiento nos contestaba que a pesar del índice de paro de la población, que es más del 34%, y que existen más de 1000 familias padeciendo estas circunstancias, desde la Corporación, además de los programas sociales y de ayudas de solidaridad alimentaria, ofrecían pequeños períodos de trabajo en el plan de choque a través de la Junta de Andalucía, situación que se repite en muchas quejas y donde los ayuntamientos además de llevar a cabo estas ayudas sociales intentan ofrecer un puesto de trabajo aunque sea de manera temporal.

Por tanto, como señalábamos en nuestra Introducción, tenemos que destacar los esfuerzos que desde la Administración se han impulsado en estos años para paliar en parte los efectos que la crisis está produciendo en Andalucía, como ha sido el Plan Extraordinario de Acción Social y el Plan de Inclusión a través del Empleo del Decreto 8/2014.

También es de justicia señalar la importante labor que están realizando en esta lucha contra la exclusión el Banco de Alimentos, Cáritas, Cruz Roja y el resto de Entidades del Tercer Sector.

01.III.2.4

Programa de Solidaridad con los Andaluces. Año 2014

Desde hace varios años, venimos realizando un tratamiento especial del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía, debido al impacto que éste tiene en las situaciones producidas por la crisis económica. A medida que ésta ha ido afectando y calando en nuestro tejido social, son cada vez más los que acuden a él como único recurso para contar con unos ingresos mínimos de subsistencia.

Esto ha llevado a que el pasado año se hayan tramitado 144 quejas referidas al programa, lo que ha supuesto un importante número de ellas en relación a las actuaciones en materia social, así como un incremento de más del 300% con respecto al pasado año.

Las quejas evidencian que persisten grandes problemas de disfuncionalidad en el programa, muchos de ellos abordados en informes anteriores y que fueron trasladados a la Administración en aras a un mejor funcionamiento. Sin embargo, en el presente año, se ha incrementado el número de familias que no puede hacer frente a los gastos básicos y tampoco acceder a otro tipo de prestaciones, o no se les conceden en el momento que más lo necesitan. Pierde así el carácter de urgencia que conlleva el atender a muchas de estas situaciones, mientras se produce un proceso de espera que para muchos resulta insoportable y muy doloroso, como vemos recogidos en expresiones como *"carecemos de lo más básico", "no tenemos para comer o cuando nos dan algo resulta insuficiente", "mis hijos no prueban un yogur y solo comen caliente cuando lo hacen en el colegio, ya que no tengo ni luz ni gas"*.

En definitiva, se identifica la necesidad urgente de un cambio normativo anunciado a comienzos de la actual legislatura, en el que se planteaba la aprobación de una Ley Renta Básica con un carácter más amplio y con dotación económica suficiente respecto a la que actualmente se cuenta y no sujeto a disponibilidad presupuestaria.

Hay que recordar que el Programa de Solidaridad tiene una vertiente económica cuyo objetivo es luchar contra la pobreza y la exclusión social; y otra de inserción social, aspecto éste que no se lleva a efecto.

En cuanto a la prestación económica, su finalidad es atender los gastos básicos de subsistencia, como alimentación y el alojamiento de las personas que no disponen de otros recursos para cubrir estas necesidades, y ello, con las actuales cuantías destinadas al mismo, tampoco llega a cubrirse. Por tanto, nos encontramos con un Programa de renta de mínimos que ni siquiera llega a serlo y que parece más un programa de ayuda social, limitado en el tiempo, seis meses, e insuficiente para cubrir lo más elemental para subsistir.

El Programa de Ingreso Mínimo de Solidaridad, se regula por el Decreto 2/1999, de 12 de enero, el cual partía de algunas experiencias previas a nivel autonómico, que llegaron a definirse como «Rentas Mínimas de Inserción», como complemento y desarrollo de las políticas de protección social, entendidas éstas, tanto en sus niveles contributivo como asistencial.

Reconoce a los ciudadanos andaluces como sujetos activos de la sociedad y el desarrollo de medidas con clara vocación insertora dejando, en último término, las de carácter puramente asistencial. Sin embargo, en estos años, cumple más esta misión que aquélla para la que nació por lo que con el paso del tiempo se ha ido desfigurando y adquiriendo una dimensión social casi meramente asistencial.

Después de las experiencias anteriores de gestión de un Programa de esta naturaleza, se considera conveniente revisar algunos de sus contenidos, especialmente en lo relativo a medidas de agilidad administrativa, seguimiento y cuantía económica adaptada a la actual demanda. Este deseo tiene su apoyo en la necesidad de ir adecuando, como objetivo a cumplir en todo el Estado español, el concepto de Rentas Mínimas de Inserción como una de las metas a conseguir en los niveles de protección asistencial donde la marginación y la desigualdad se hacen más patentes; permitiendo que exista realmente una primera fase de inserción social, donde se arbitren medidas o acciones que faciliten una adecuada y digna integración en la sociedad.

Las quejas tratadas en este año, podemos decir que se ajustan a los momentos y dificultades que ha ido viviendo el Programa a lo largo de este año. No obstante, también en los últimos meses del pasado año 2013 y comienzos de 2014, vivimos la paralización en el pago del Programa, lo que nos llevó a abrir de oficio la [queja 14/1285](#), que se inició a tenor de algunas quejas que habían llegado a la Institución. En ésta hacíamos mención a la necesidad de incrementar los recursos humanos y económicos, y mejorar los procedimientos y el cumplimiento de los plazos recogidos en la norma con el fin de que ninguna solicitud que cumpliera los requisitos quedara sin ser atendida por limitación presupuestaria.

Esta situación fue empeorando debido a la paralización que se produce al inicio de cada año y que se agrava al incrementarse el número de solicitantes, afectando al número de quejas que hacían referencia a la suspensión del pago. Durante el mes de enero, debido a que en ese mes y hasta finales, no se produce la incorporación del presupuesto y al venir recogida la partida presupuestaria en capítulo IV, el pago no tiene carácter prioritario, todo lo que da lugar a que no se reciba la prestación dentro de las fechas normales para ello.

En este sentido, la Defensoría instó a que se le diera un carácter prioritario a estas ayudas y a que exista una cobertura efectiva de las situaciones de necesidad para evitar situaciones de agravamiento y exclusión. Por ello, solicitábamos se adoptaran medidas para que esto no ocurriera y los pagos se realizaran con celeridad y con continuidad.

En el presente ejercicio, el número de personas que se han dirigido a esta Defensoría manifestando su malestar por la suspensión de la ayuda, ha sido significativamente mayor que en años anteriores, y ello nos lleva a considerar que estos hechos tiene que ver no solo con las dificultades de gestión del Programa, como se nos decía, sino con la gestión del Presupuesto Anual en el primer mes del año por la Administración Autonómica, ya que hasta el veinte de enero, fecha aproximada en que se produce el pago de esa mensualidad, aún está vivo, a efectos de la Intervención Delegada, los expedientes del año anterior, lo que supone que el presupuesto anual no empieza a estar operativo hasta avanzada esa fecha.

Ello, por cuanto que al venir consignado en el Capítulo IV del Presupuesto la partida de este Programa, no tiene la prioridad que se aplica a otros capítulos presupuestarios, por lo que una vez operativo se deben realizar todas las gestiones administrativas internas en las Delegaciones Territoriales para el abono de las ayudas individuales, normalizándose en meses posteriores.

Por ello, consideramos que una posible alternativa sería darle un carácter prioritario a estas ayudas, debido al significado social del Programa, para que la demora en el ingreso del mes de enero se reduzca a solo unos días, ya que para los perceptores y familias es, como bien sabemos, el único ingreso que reciben para su sostenimiento, como hemos podido comprobar en personas que han llegado a la Institución manifestando la imposibilidad de hacer frente a las necesidades más básicas como son: agua, luz, gas o alimentos.

En el curso de esta investigación, pudimos conocer, por la información suministrada por la propia Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, que a partir de finales de febrero de 2014, las solicitudes del Programa presentadas en las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, dejaron de aprobarse y pagarse por haberse agotado el presupuesto asignado para el año. Esto lo podemos ver recogido en los siguientes datos. En el año 2013 se concedieron 55.711 solicitudes del programa de Solidaridad, entre las que se incluyen tanto solicitudes presentadas en el ejercicio 2013 como las pendientes del ejercicio 2012 que fueron resueltas en el 2013. En el primer cuatrimestre del año 2014 se incluyeron íntegramente expediente del ejercicio 2013, habiendo sido concedidas en ese periodo 11.195 solicitudes, con un importe comprometido de 37.264.331, 56 euros, cuando el presupuesto para ese año era 90.655.098 euros. Preocupa, por tanto, lo que pueda ocurrir en el ejercicio económico del 2015, ya que en el 2014 se presentaron 62.758, de las que se han concedido 8.718, denegado 4.724 y archivadas 7.916, quedando pendientes de resolver 41.400.

A fecha de cierre de este informe, hemos formulado **Resolución**, consistente en varias Recomendaciones de actuación, tanto a la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales como a la Consejera de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía, en orden a que se corrijan las disfuncionalidades detectadas en el Programa, tanto en lo que atañe a los plazos de tramitación y reconocimiento, como en lo relativo a la insuficiencia presupuestaria, estándose a la espera de recibir la preceptiva respuesta.

También debemos destacar la regulación de los ingresos que determinan el importe de la prestación económica del Ingreso Mínimo. De acuerdo a la norma reguladora, en su artículo 4, recoge como recursos computables de la unidad familiar las pensiones, subsidios, rentas e ingresos que, en cualquier concepto, perciban, o tengan derecho a percibir, todos los miembros de la misma en el momento de la presentación de la solicitud. Así en la queja 14/5519, una señora con hija menor, desempleada desde hacía cuatro años, sin percibir ninguna ayuda, divorciada y sin manutención alguna, manifestaba que después de esperar casi un año, cuando fue a preguntar por el estado de su expediente se le indicó que lo percibiría pero en una cantidad inferior, debido que al estar divorciada y constar en el convenio regulador que la hipoteca de la vivienda en la que convivía con su hija sería pagada por las dos partes al 50%, y al estar abonándola exclusivamente la otra parte, se le computaba como una ayuda.

Resulta inexplicable que a la hora de valorar los ingresos para determinar el derecho a la prestación del ingreso mínimo de solidaridad y de fijar su importe, se computen determinadas ayudas que resultan básicas para el sostenimiento, y más en este caso en el que supone contar con un techo donde puedan cobijarse la madre y la hija. Si la norma tiene como fin atender las necesidades de las personas que no pueden realizar de forma autónoma las actividades de la vida diaria, no se explica que se tenga en cuenta dicho pago de hipoteca como ingreso de la unidad familiar. Por ello, la promotora se preguntaba cómo podría vivir.

Situación parecida la vemos recogida en las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, ya que al valorar los ingresos para determinar el derecho a la prestación del Salario Social y fijar su importe se computan las prestaciones por dependencia que perciban las personas que forman parte de la unidad de convivencia.

Sin embargo, debemos referir que son prestaciones diferentes con finalidades distintas. Mientras una va dirigida a cubrir necesidades básicas, la otra va dirigida a atender a las personas que no pueden realizar de forma autónoma su vida diaria, como cuidado personal, las actividades domésticas cotidianas etc. En este sentido, la próxima norma que se vaya a aprobar deberá tener en cuenta aquellas ayudas con las que debería ser compatible, ya que son muchas las situaciones que existen y en las que ello debería tenerse en cuenta y realizarse un cómputo diferente que permita compatibilizar ambas.

Otro de los aspectos que hemos detectado en las quejas, son los textos de las resoluciones por las que se deniega la prestación solicitada o bien se suspende o extingue el derecho a percibirla dado que se motivan de forma poco clara, ya que se hace una referencia genérica a los preceptos que las amparan, pero no concretan las circunstancias y los datos que se han tenido en cuenta. Esto genera en muchos casos una clara indefensión de las personas afectadas. Los argumentos son escasos, a veces poco comprensibles y con una falta absoluta de explicaciones que satisfagan a las personas interesadas, lo que les lleva a dirigirse a la Institución para pedir explicaciones que deberían haber recibido de la Administración.

Por ejemplo, si se deniega la prestación por que se considera que los ingresos de la unidad familiar son superiores al límite establecido, no se especifica el límite aplicable al caso concreto y el período de tiempo computado; si se suspende la prestación por incumplimiento de las obligaciones de las personas beneficiarias, debería explicitarse cuál ha sido la obligación que no se ha cumplido. Se utiliza citar el artículo de la norma y el apartado del mismo. Ello obliga a las personas afectadas a solicitar mayor información que les aclare el sentido de la denegación o suspensión para poder recurrirla, lo que no realizan en tiempo debido a esta dificultad.

Cuestión parecida que supone una clara disfunción en el programa y que convendría corregir, es que se dicte una resolución de suspensión por una causa que ya no existe. Esto se produce de forma habitual cuando se suspende o resuelve de forma negativa porque la persona, durante un período, ha estado recibiendo otra prestación o en el caso de que durante un tiempo ha residido fuera de la Comunidad Autónoma por un período determinado dentro del último año. En estos casos, resultaría necesario que la fecha de los efectos de la suspensión se adecuase al período durante el cual se producía efectivamente la causa de suspensión y, si ya ha finalizado esta causa, que en el propio acto se acuerde su reanudación.

Las mayoría de las quejas, a partir de mediados de año, estuvieron dirigidas a manifestar su malestar por el retraso en el pago o el no recibir información alguna de su expediente cuando se dirigían al órgano gestor. Detectamos que desde la administración local se les derivaba a la Institución ante la imposibilidad de conocer lo que estaba ocurriendo. Ello nos llevó a realizar varias recomendaciones exigiendo el pago de la prestación, debido a que se había agotado en todos los casos los plazos previstos en la norma para su resolución. Sirva de ejemplo la [queja 14/4866](#), en la que el promotor de la misma nos refería en su escrito que desde marzo de 2012 no había encontrado trabajo alguno, por lo que había perdido todas las prestaciones a las que tenía derecho. El 20 de mayo había solicitado el Salario Social por sede electrónica en la correspondiente Delegación Territorial, procediendo a complementar la documentación el 13 de junio.

El 12 de septiembre se le informa que había recibido una prestación económica de 400 euros, sin que en el momento de dirigirse a nosotros, 24 de octubre, hubiese percibido ninguna mensualidad. En esos momentos debía hacer frente a una hipoteca de una vivienda de VPO de 333 euros mensuales que había dejado de abonar.

Recordábamos a la Administración que era aplicable el plazo de resolución de dos meses recogido en el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, en su disposición final segunda modificaba el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía.

En la respuesta de la Administración se corroboraba la existencia de dicho expediente de solicitud y su situación de en trámite de Propuesta de Concesión a favor del interesado. En el mismo informe, se nos hacía referencia al capítulo II del Decreto 2/1999, de 12 de enero, sobre el trámite y orden de concesión.

Procedimos a emitir una **Recomendación** en la que se instaba a la Administración a que se dictase resolución que pusiera término al procedimiento del afectado, aprobando definitivamente su reconocimiento y concesión del Programa de Solidaridad.

Asimismo, quedaría garantizado el derecho a una buena administración que comprende, entre otros, el derecho de los particulares ante las Administraciones Públicas a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable (artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía). Al mismo tiempo, que se garantice un mínimo de subsistencia a las personas en situación de vulnerabilidad social demandantes de este Programa.

Un aspecto importante en este año, en relación a la futura Ley de Renta Básica, es el debate generado en la sociedad que llevó a la creación en el Parlamento de Andalucía de un Grupo de Trabajo ante el que compareció el Defensor del Pueblo Andaluz para exponer las líneas de mínimos que debería contemplar la futura Ley de Renta Básica de Ciudadanía para Andalucía, en base a toda una serie de reflexiones y conclusiones que coadyuvaran al debate social abierto en torno a este tema.

Partimos del desarrollo y la aplicación del artículo 23 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que hace referencia a la construcción de un Sistema Andaluz de Renta Básica que, por una parte, reconozca el derecho estatutario a una renta que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, con arreglo a lo dispuesto en la ley y, por otra, eliminar el riesgo de exclusión social, personal y laboral, facilitando la inclusión de quienes carezcan de recursos suficientes para que los derechos sociales puedan ser ejercidos de forma efectiva.

La Renta Básica Condicionada, modelo desarrollado en algunas Comunidades Autónomas y por el que optábamos, consistiría en un ingreso pagado por el Estado dirigido a un sector concreto de la ciudadanía en función y determinado por el nivel de renta del que disponga o su falta total de la misma, de su compromiso por suscribir un contrato de inserción laboral o inclusión social o por su pertenencia o definición como colectivo específico (mujer, familia monoparental, persona mayor, persona con una enfermedad mental y/o discapacidad física o psíquica, persona en situación de riesgo y exclusión social o sin hogar, jóvenes, personas paradas sin ingresos, etc.).

De esta manera, la Renta Básica Condicionada la percibiría la persona si reúne una serie de requisitos, condiciones o criterios y siempre y cuando mantuviera los mismos. Consideramos necesario garantizar los medios económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no puedan obtenerse en cuantía suficiente del empleo o de los diversos regímenes de protección y asistencia social, como el derecho, que no obligación, a recibir apoyos personalizados para la inserción laboral y/o la inclusión social, mediante la participación en un convenio de inclusión o inserción, apareciendo así lo que ha venido a llamarse el principio de doble derecho.

Además, considerábamos necesario debatir si fuese necesario prever la compatibilidad de la prestación económica, con el ejercicio de una actividad laboral.

En cuanto a los principios en los que se debería inspirar y fundamentar la garantía de unos Ingresos Mínimos, entre otros, señalar el de igualdad, entendido como eliminación de cualquier discriminación en el acceso al Sistema; el de equidad en la medida que su reconocimiento y aplicación se plantea como una respuesta a la situación de necesidad y carencia de medios de subsistencia; y el de universalidad, entendida en el sentido de que ha de quedar garantizada para todas aquellas personas que reúnan unos requisitos y en las que concurran unas determinadas condiciones previstas en la norma.

Otro principio que se debería de incorporar sería el de complementariedad, entendido como la atribución a la Garantía, de la función de completar los ingresos que tengan las personas destinatarias cuando acrediten una situación de carencia de medios para el desarrollo de una vida digna, así como ser expresión del principio de subsidiariedad, en tanto que se concibe y reconoce únicamente cuando no resulta posible el acceso a las acciones protectoras de otros sistemas de protección.

Otro punto de debate, sería si ha de articularse como un verdadero derecho subjetivo de regulación legal, en cuyo caso, no debería quedar sujeta a la existencia de presupuesto, habría de gestionarse de forma ágil y eficaz, con la urgencia que la mayoría de las situaciones requiere y habría de ser susceptible de amparo y defensa jurisdiccional.

Con posterioridad a esta comparecencia parlamentaria, esta Defensoría constituyó un grupo de trabajo con las ONGs más importantes para debatir en torno al modelo de Renta Básica, cuyo fruto fue la realización de una jornada en el mes de diciembre a la que se invitó a distintos sectores implicados (administraciones, ONGs, personas físicas, universidades, ...) para reflexionar y debatir el modelo que podríamos proponer a la Administración competente, y cuyos objetivos fueron avanzar en un paradigma de Renta de Garantía de Ingreso Mínimo, o en palabras del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de Renta Básica que cubra a los sectores sociales más vulnerables; plantear y proponer un diseño acorde a las necesidades actuales que ayude a la propuesta que se vaya a efectuar desde la Administración y debatir con los sectores sociales implicados una propuesta de Renta de Garantía de Ingreso Mínimo que venga a mejorar las condiciones de vulnerabilidad de las personas.

CAPÍTULO 01.IV EDUCACIÓN

01.IV.1.2 Educación infantil de 0-3 años

...

Al igual que en los últimos años, las cuestiones más importantes que se han planteado en relación a las enseñanzas del primer ciclo de Educación infantil durante 2014, han sido aquellas que se refieren al cálculo de las cuotas y bonificaciones de los precios públicos a aplicar por una plaza en este nivel educativo.

Desde 2007, ejercicio en el que por primera vez se formuló una Recomendación al respecto, hemos venido poniendo de manifiesto a las Administraciones competentes la necesidad de arbitrar un procedimiento que permita a las familias acreditar en cualquier momento la modificación sustancial de la situación económica para poder realizar un cálculo de la cuota a pagar más acorde con su situación real. Y ello, porque el cálculo de las cuotas de estos servicios se hacía en función de los ingresos de la unidad familiar obtenido en los dos ejercicios anteriores al pago.

Nuestra insistencia tuvo como reflejo que en la Orden de 3 de agosto de 2010 se estableciera que el cálculo de las bonificaciones de determinados servicios complementarios (comedor y aula matinal) se realizara conforme a la declaración de renta del mismo ejercicio fiscal, si bien esta modificación no se ha llevado a cabo con respecto a las cuotas correspondientes al servicio de atención socioeducativa, por la imposibilidad de modificar el calendario establecido para el proceso de escolarización, según el criterio administrativo.

Ello conlleva que, hasta el momento, las familias, que son muchas por la actual coyuntura económica, que ven mermados sus ingresos, tengan que hacer frente al precio público que se ha de abonar por la prestación de los servicios socioeducativos de sus hijos como si siguieran disfrutando del nivel de renta que tenían dos años antes. Este proceder no se acomoda en absoluto al principio de capacidad económica reconocido en la Constitución.

Por su parte, nuestra actuación también ha ido dirigida a que, a los mismos efectos de cálculo de cuota y bonificación, se admitan como documentos acreditativos de los ingresos de la unidad familiar del ejercicio fiscal correspondiente, las declaraciones de rentas presentadas fuera de plazo reglamentario (desde el punto de vista fiscal) o, en el caso de que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria no pueda facilitar los datos relativos a la renta de todos los miembros de la unidad familiar (como ocurre en aquellas familias en que alguno de sus miembros es extranjero y carece de Número de Identificación Extranjero), se admita cualquier otro documento que acredite la realidad de la percepción.

Consideramos que la obligación de la Administración educativa es la de comprobar los ingresos de la unidad familiar computables a efectos de aplicar las correspondientes bonificaciones, permitiendo que los interesados puedan acreditarlos con todos los medios admitidos en derecho, así como que, para ello, las normas aplicables han de ser interpretadas bajo los principios de equidad e igualdad y, sobre todo, teniendo en cuenta el interés superior del menor. Es a este, en definitiva, a quién se destinan o no los recursos susceptibles de permitirles recibir una atención socioeducativa que les facilite un desarrollo adecuado e integral como persona, además de constituir, en muchísimos casos, la única posibilidad para sus progenitores de compatibilizar sus vidas laborales y familiares.

Sobre este asunto debemos remontarnos a las actuaciones recogidas en las [quejas 12/2871](#) y [12/6151](#), en las que se contienen los fundamentos jurídicos que nos sirvieron de base para formular las Resoluciones que reflejan los criterios y posicionamiento mantenido por esta Defensoría hasta el día de hoy.

Todos los asuntos que nos han sido planteados relacionados con los distintos aspectos a los que venimos refiriéndonos, han sido analizados y valorados bajo la perspectiva de dichos criterios, lamentando que, hasta el momento, no se haya producido un cambio significativo en la respuesta de la Administración educativa ni en cuanto a la posibilidad de modificación del Decreto 149/2009, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de la Educación infantil, ni en cuanto a la flexibilización en la interpretación de las normas que contienen, sin que ello nos haga perder la confianza en que finalmente se podrán encontrar los medios técnicos que permitan posibilitar a aquellos que se encuentran en situaciones más desfavorables acceder a un servicio educativo esencial para la infancia. ([Queja 13/5741](#)).

...

01.IV.1.4 Instalaciones escolares

Siendo el mismo contexto de crisis económica en la que nos encontramos desde hace ya siete años, los problemas que afectan a las infraestructuras educativas y a su conservación y mantenimiento han seguido repitiéndose durante el ejercicio de 2014.

Insuficiencia presupuestaria para acometer las obras de construcción de los necesitados nuevos centros docentes, o la misma carencia de medios económicos de los ayuntamientos para realizar las intervenciones necesarias, dan como resultado el que en las quejas que hemos recibido en este último año se ponga de manifiesto la incapacidad de las administraciones educativas, en algunos casos, para poder ofrecer las soluciones adecuadas y, con ello, la de procurar los medios imprescindibles como para que el derecho a la educación se ejerza o se desarrolle en las condiciones de calidad que son exigibles.

En parte, el problema relacionado con la incapacidad de poder hacer frente a la construcción de nuevos centros docentes o a la ampliación de los ya existentes se viene solventando con la instalación provisional de las denominadas comúnmente “caracolas”.

En otros Informes ya nos habíamos referido a esta cuestión, señalando que, si bien en un principio es una solución óptima para resolver las necesidades de escolarización inmediatas, lo que no debiera suceder, y sí sucede, es que dichas instalaciones provisionales se convierten en definitivas, entendiéndose por tales aquellas, como en algún caso ocurre, que llevan dando servicio 10, 15 y hasta 20 años.

Según datos proporcionados por la propia Consejería de Educación, Cultura y Deporte, y de los que esta Institución ha tenido conocimiento, durante el curso pasado han sido más de 8.700 alumnos y alumnas los que han recibido sus clases en las 325 aulas prefabricadas repartidas por todo el suelo andaluz. Es cierto que en el total de equipamientos educativos supone un bajo porcentaje, si bien no se puede admitir,

como decimos, ni la perpetuación en el tiempo de su uso, ni la única solución a la que, según parece, se está acudiendo para paliar la necesaria construcción o ampliación de algunos centros docentes.

Hemos insistido muchas veces en que se ha de reconocer el esfuerzo presupuestario que se está realizando por parte de la Consejería competente en la difícil coyuntura económica en la que nos encontramos, si bien no puede bajarse la guardia recurriendo a soluciones que, a largo plazo, supondrán el haberse invertido mayores recursos de los necesarios, puesto que las soluciones “intermedias” son, en definitiva, un gasto extra que en la medida de lo posible debe ser evitado.

En cuanto a las dificultades con las que se vienen encontrando la mayoría de ayuntamientos para hacer frente a sus obligaciones de mantenimiento y conservación de los colegios de educación infantil y primaria, la situación es igualmente grave, de manera que pequeñas incidencias, que en principio podrían ser solucionadas con intervenciones de escasa complejidad y presupuesto, debido a que, en alguno de los casos, ni tan siquiera se pueden acometer en el momento debido, con el tiempo se terminan convirtiendo en auténticos problemas que a veces llegan a afectar a la propia infraestructura. Es entonces cuando, además, surge el problema –ampliamente comentado en otros Informes- de determinar a cuál de las Administraciones educativas competentes corresponde su solución y, en definitiva, a dilatarse nuevamente en el tiempo la resolución de los problemas.

No obstante, también hay que señalar que, en ocasiones ocurre lo contrario, es decir, intervenciones que claramente han de ser ejecutadas por parte de las respectivas Delegación Territoriales y que ante la falta de respuesta por parte de éstas, terminan siendo acometidas por el propio ayuntamiento, el que con posterioridad se ve obligado a solicitar el resarcimiento de los gastos realizados.

Como ejemplo del retraso que se sufre en la ejecución de obras de construcción de nuevos centros docentes, citamos la [queja 14/1386](#). En este caso, a través de las noticias que se venían publicando en los primeros días del mes de abril de 2014, pudimos tener conocimiento de las medidas de presión que habían sido adoptadas por los padres y madres del alumnado de un colegio de la localidad sevillana de Mairena del Alcor, con el objetivo de que se procediera a construir la segunda fase de dicho centro educativo.

Según leíamos, dichas obras acumulaban ya cuatro años de retraso, resultando que, además, el proyecto inicialmente redactado había de ser modificado para ser adaptado al vigente código técnico de edificación, lo que supondría aún mayor retraso en el inicio de las obras correspondientes.

A estas cuestiones de carácter técnico se sumaba, por otro lado, la cuestión presupuestaria, habiéndose advertido por el entonces Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos en Sevilla (ISE-Andalucía) la lentitud administrativa que conllevaría habilitar la partida presupuestaria necesaria para poder realizar la adaptación del proyecto y, posteriormente, la licitación, adjudicación e inicio de las obras.

Afortunadamente al poco tiempo de iniciar nuestras actuaciones, la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla nos informó de que el principal motivo del reconocido retraso -la adaptación del proyecto inicial a las exigencias del vigente código técnico- había quedado superado durante el mes de mayo, por lo que quedaba entonces ya pendiente tan sólo la licitación de la obra y su adjudicación.

Respecto a la dificultad de los ayuntamientos para llevar a cabo las mínimas intervenciones en el mantenimiento y conservación de los edificios escolares y, como consecuencia de ello, los problemas que finalmente terminan afectando a la infraestructura, aludimos a la [queja 14/5522](#). En esta ocasión, a finales del mes de noviembre de 2014, aparecía en la prensa una noticia relativa al desplome del techo del aula de Informática que se había producido días antes en un colegio de Priego de Córdoba. Según parecía, dado que el techo ya presentaba peligro de derrumbe, el aula estaba clausurada, por lo que se evitaron los graves daños personales que se podrían haber causado de encontrarse el alumnado en dichas instalaciones.

Comprensiblemente, este suceso había indignado a los padres y madres, así como a los propios vecinos, añadiéndose la disputa entre las administraciones educativas autonómica y local en cuanto a la posible responsabilidad y en cuanto a proceder a evaluar y subsanar los daños causados.

Así, mientras que la Junta de Andalucía mantenía que en su día se procedió al arreglo de parte de la techumbre y el problema había surgido por el nulo mantenimiento llevado a cabo por parte del municipio, de ahí las filtraciones que habían podido ocasionar el derrumbe, por el contrario, la Corporación municipal aseguraba que fue ella la que hubo de hacer una modificación presupuestaria para poder acometer los correspondientes arreglos.

No obstante, lo cierto era que ambas administraciones habrían de realizar cuantas actuaciones fueran necesarias, tanto para investigar las causas del derrumbe, como para asumir su arreglo y acondicionamiento para que el alumnado, que en definitiva era el mayor perjudicado, pudiera contar con dichas instalaciones lo antes posible.

Por esta razón, nos dirigimos a ambas administraciones, requiriéndoles para que nos informaran de la causa del desplome y de las medidas que se hubieran de adoptar en orden a realizar las intervenciones necesarias que permitieran nuevamente el uso del aula en cuestión.

Muy recientemente hemos recibido sendas respuestas y ninguna de ellas, al menos de momento, asume la responsabilidad de lo ocurrido, lo que hará que nuevamente intervengamos en el asunto.

Finalmente, señalar la [queja 13/1817](#), recogida en nuestro anterior Informe Anual. Recordar que se trataba de fomentar la coordinación entre la Administración autonómica y la Administración local para determinar la responsabilidad de cada una de ellas en el arreglo y mantenimiento de servicios de un colegio. El fundamento de esta demanda –que ha sido aceptada por las administraciones interpeladas– se basa en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto a que los principios que han de regir en las relaciones interadministrativas han de ser los de lealtad institucional, la obligación de prestar la cooperación necesaria para el eficaz ejercicio de las competencias administrativas, solicitar y prestar asistencia cuando le es requerida por otra Administración para la ejecución de sus competencias, facilitar la información que se le requiera y, facilitar y contribuir a la toma de decisiones conjuntas en aquellos asuntos que así lo exijan en aras de una actividad administrativa más eficaz.

01.IV.1.6 Servicios educativos complementarios

El servicio complementario de **comedor escolar** se ha convertido en un servicio que ha dejado de ser sólo un mero recurso para solventar problemas de conciliación de la vida familiar y laboral, de manera que, hoy por hoy, constituye un instrumento esencial e imprescindible para la aplicación de las políticas de equidad educativa.

Si esta afirmación se podía realizar sin duda alguna en relación a determinadas zonas caracterizadas por un alto grado de desestructuración y degradación social, en la actualidad no escapa a nadie que la persistencia de la crisis económica ha afectado a todas las capas de la sociedad, de manera que muchas familias que gozaban de una economía saneada, ven ahora como ni tan siquiera pueden cubrir las necesidades más básicas de sus hijos, entre ellas, la de la alimentación.

Así mismo, siempre se ha tenido el convencimiento de que la asistencia a un colegio concertado era sinónimo de solvencia económica, sin tener presente que muchos de estos colegios están ubicados en barrios obreros con un bajo nivel de renta. Pero esta creencia ya no tiene sentido en la actual coyuntura económica. Es de todos conocidos que el perfil de quienes acuden a la ayuda de muchas de las organizaciones humanitarias ha cambiado radicalmente, pudiéndose encontrar en muchos comedores sociales a familias enteras en busca de, al menos, una comida completa al día.

Y esta misma función es la que, como decimos, están cumpliendo los comedores escolares al respecto de las personas menores que, por suerte, pueden encontrar una plaza en este servicio complementario, y

decimos “por suerte” porque la demanda de este servicio se ha disparado de tal manera, que son muchos los niños y niñas que, a pesar de encontrarse en circunstancias muy adversas, no pueden disfrutar de aquel. Recordemos que tras la entrada en vigor del Programa de refuerzo alimentario, los menores reciben además de la comida de al mediodía, el desayuno y la merienda.

Por su parte, sigue siendo una asignatura pendiente la de extender la gratuidad de este servicio complementario a los colegios concertados, y ello, como hemos señalado anteriormente, no sólo porque estén ubicados muchos de ellos en zonas de pobreza grave y marginación, sino porque los que no lo están también atienden a muchas familias cuyos únicos ingresos ahora son los que provienen de las ayudas del sistema público asistencial.

Durante 2014, vuelve a plantearse una cuestión ampliamente tratada por esta Institución relativa a la rigidez en la aplicación de la normativa vigente en relación al derecho a poder acceder de manera gratuita al **transporte escolar** a aquellos alumnos y alumnas que tienen que desplazarse a otra localidad para realizar sus estudios y lo hacen en un centro docente distinto al designado por la propia administración.

En estos supuestos no se demanda el establecimiento de una ruta específica o que no exista, sino que la razonable petición es utilizar la que ya está en funcionamiento para dar servicio al máximo de alumnas y alumnos posibles, lo que, a nuestro entender, no sólo no significaría ningún coste adicional para la Administración, sino la optimización de un recurso ya disponible.

Sin embargo, la respuesta que obtenemos de la Administración educativa vuelve a ser la misma, esto es, que el artículo 3.2 del Decreto 287/2009, de 30 de Junio, por el que se regula la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar para el alumnado de los centros docentes sostenido con fondos públicos, excluye como beneficiarios del mismo al mencionado alumnado que opta por un centro docente no asignado por la Administración. (Quejas 14/5063 y [14/5299](#)).

01.IV.1.7 Equidad en la educación

...

En cuanto a la **educación compensatoria**, un significativo número de quejas en 2014 denuncian demoras en el pago de las ayudas y becas al estudio. También se ha presentado alguna reclamación respecto de los requisitos exigidos en la convocatoria correspondiente para ser beneficiario de la beca, especialmente aquellos relativos a los ingresos económicos de la unidad familiar y al rendimiento académico del solicitante.

Las becas se perfilan como un instrumento que contribuye de forma eficaz a hacer posible el derecho a la educación reconocido en la Constitución, garantizando la igualdad de oportunidades en el ejercicio de este derecho. Sin embargo, estas loables finalidades quedan vacías de contenido cuando las ayudas reconocidas no se abonan en los plazos legalmente establecidos, pudiendo llegar a poner en peligro la continuidad del proceso educativo del alumno. En el mejor de los casos, las familias acuden a otras fuentes de financiación ante la demora en recibir la cantidad reconocida y, en la peor de las situaciones, el alumno o alumna se ve abocado a interrumpir sus estudios, especialmente aquellos que se encuentran cursándolos fuera de su domicilio familiar.

El Ministerio competente en materia de educación convoca cada curso académico las becas y ayudas al estudio para el alumnado que curse estudios postobligatorios y estudios superiores no universitarios. La normativa reguladora de estas becas prevé la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con las comunidades autónomas a fin de que éstas puedan realizar las funciones de tramitación, resolución, pago, inspección, verificación, control y, en su caso, resolución de los recursos correspondientes a las becas y ayudas convocadas en la misma.

La Comunidad Autónoma de Andalucía desde el año 2009, a través de los oportunos convenios, viene ejerciendo las señaladas competencias de gestión de las becas y ayudas al estudio. En base a los mismos, además, el Ministerio de Educación transfiere a la Junta de Andalucía los fondos para el pago de las becas.

En el año 2013 se realizó una significativa reforma en el régimen general de las becas con el Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, que modificó parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre. La norma estableció nuevas modalidades y cuantías de las becas; nuevos umbrales máximos de renta y patrimonio familiar; y nuevos requisitos académicos, notas medias y cargas lectivas a superar. Además, las ayudas se estructuran, desde entonces, en dos partes, una fija y otra variable que tiene en cuenta los requisitos de exigencia académica y de capacidad económica.

Desde la puesta en funcionamiento del nuevo sistema de becas, se reciben algunas reclamaciones que ponen de relieve la disconformidad con la exigencia del cumplimiento de determinados requisitos para ser beneficiarios de las ayudas, especialmente aquellos de índole académico o económico.

La concesión de becas responde al establecimiento de unos límites objetivos sobre los que se determina la distribución de los fondos presupuestarios disponibles. La necesidad de que existan estos límites objetivos y previos que determinen el derecho a la percepción de la beca no parece resultar cuestionable. El problema radica en que determinar cuáles deben ser aquellos y qué requisitos han de cumplir los beneficiarios obedece a una decisión política de quien en un momento dado ostente esta responsabilidad.

Sin perjuicio de lo anterior, el mayor número de reclamaciones en este ámbito está relacionado –como hemos señalado– con la demora en el pago de las becas y ayudas al estudio. Unas disfunciones que en muchas ocasiones pone en peligro la continuidad del proceso educativo del alumno, especialmente en las enseñanzas postobligatorias (bachillerato, formación profesional) o estudios superiores no universitarios. En efecto, la demora en el pago ha obligado a muchas familias a recurrir en demanda de ayuda económica –principalmente de otros familiares o personas allegadas– para asumir los gastos que habrían de ser cubiertos por dicha beca, dándose incluso algunos supuestos de alumnos que han tenido que abandonar sus estudios por no poder hacer frente a los gastos.

Junto a ello, advertimos una escasa y deficiente información –cuando no contradictoria– entre la Administración autonómica que alegaba no haber recibido los fondos estatales para pagar las becas; y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que venía informando a los solicitantes que aquellos sí habían sido transferidos. Una descoordinación que provoca en los ciudadanos un comprensible malestar, ya que no pueden conocer realmente las razones por las que no se les abona las ayudas previamente concedidas, además de dejarles en la incertidumbre sobre cuándo se va a proceder al pago de las cantidades adeudadas.

Tras nuestra intervención en este asunto, la Consejería de Educación, Cultura y Deporte señala que la demora en el pago de las ayudas tiene su razón de ser en la no transferencia de los fondos correspondientes por el Ministerio de Educación. No fue hasta el mes de abril –prácticamente finalizado el curso escolar 2013-2014– cuando el departamento ministerial ingresó a la Junta de Andalucía el importe de las becas, siendo desde este momento cuando se comienza a realizar los pagos a los beneficiarios, agilizando, en la medida de lo posible, las órdenes de pago, fiscalización y transferencias.

Y por lo que respecta a la información contradictoria facilitada a los solicitantes, la Administración andaluza señala que los datos por ella facilitados son veraces al indicar que no se podía pagar la beca porque no se habían recibido los fondos estatales. [\(Queja 14/1264\)](#).

...

CAPÍTULO 01.V EMPLEO PÚBLICO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

01.V.2.5 Trabajo

En relación a las quejas relacionadas con las Políticas Activas de Empleo (PAE) desplegadas por la Junta de Andalucía, debemos destacar aquellas referidas la Formación Profesional para el Empleo (FPE), actualmente incardinadas en la Administración Educativa (y anteriormente en la de Empleo), singularizadas en las demoras en los abonos de las becas y ayudas vinculadas a dichos programas formativos.

En la medida que constatábamos dichas demoras, veníamos a plantear al departamento responsable sobre la necesidad de que estas ayudas fueran atendidas mediante el pronto abono de las mismas, pues el largo tiempo transcurrido hacía insostenible las distintas argumentaciones traídas a colación por esta (traspaso de competencias de un departamento a otro – de Empleo a Educación-, demora en los transferencias estatales de financiación, judicialización de los expedientes de concesión de las ayudas, acumulación de expedientes impagados, etc.).

En el mismo ámbito de formación, igualmente se nos plantearon quejas relativas a la demora en los pagos de las subvenciones de la Junta de Andalucía a favor de los Consorcios de Formación para el Empleo (Escuelas de Hostelería, de la Madera y la Joyería, Mármol, Artesanía y Restauración), que a su vez se trasladaba a los impagos en las nóminas del personal al servicio de dichos Consorcios, alcanzando esta situación a un total de 14 consorcios-escuelas. Dichos Consorcios se encuentran actualmente en proceso de disolución y liquidación y traspaso de sus activos y pasivos a la Agencia Pública Andaluza para la Educación y Formación.

Buen ejemplo de esta situación, ampliamente publicitada en los medios de comunicación, lo tenemos en las queja 13/2767, queja 13/5644, **queja 13/5646**, queja 13/4315, queja 13/5561 en las que se exponía que la Administración autonómica mantenía pendiente de pago buena parte de las subvenciones correspondientes a los ejercicios 2011, 2012 y 2013, situación que había abocado en débitos a proveedores, prestadores de servicios y nóminas de trabajadores de dichos consorcios, lo que a la postre impedía en normal comienzo del curso en perjuicio de su alumnado.

Así pues, los abonos de las becas, ayudas y subvenciones quedan supeditadas a la incorporación de los créditos a las Delegaciones Territoriales gestoras de dichos expedientes.

Otros programas de fomento de empleo, en este caso las de fomento del empleo autónomo, igualmente son objeto de denuncias en el mismo sentido, como son la vertidas en relación a la demora en la resolución de los expedientes derivados del Programa de Apoyo y Fomento del Trabajo Autónomo promovido por el Decreto-ley 8/2013, de 28 de mayo. Son los casos que expresan la queja 14/198 y la queja 14/3172, entre otras muchas. La respuesta de la Administración suele poner énfasis en la falta de dotación presupuestaria, circunstancia que impedía proceder a la fiscalización favorable de los expedientes de gasto y, por tanto a la resolución definitiva y pago efectivo de las ayudas.

Por su parte, la Junta de Andalucía venía argumentando que buena parte de los fondos afectos a las políticas activas de empleo venían afectados por la reducción de estos por parte del Estado (en casi un 60 por ciento en el 2014 en relación a las cuantías de 2011), así como a la demora en el libramiento de fondos de las ayudas correspondientes a un ejercicio a finales del mismo, cuando no su efectivo abono a principios del ejercicio siguiente (las de 2013 a principios de 2014 y las de este ejercicio a primeros de enero de 2015), práctica administrativa que a criterio de la Administración dificulta la correcta gestión de los programas de fomento de empleo vinculados a dichas transferencias estatales. En suma, se afirma por la Administración de Empleo que en este periodo se ha pasado de una financiación de 766 euros por parado registrado (2011) a menos de la mitad, 275 euros por parado registrado (2014).

Esta reducción de las partidas presupuestarias en las Políticas Activas de Empleo tuvo su traducción en una importante reducción en los efectivos adscritos a la red de oficinas de empleo, como fueron los casos de los asesores de empleo (queja 12/4226), de los promotores de empleo (queja 12/2764 y queja de oficio 12/6893) y del personal de los consorcios conocidos como UTEDLT.

En relación a las ayudas sociolaborales derivadas de procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, tras un largo periodo de orfandad normativa (2001-2010), se sucede a lo largo de 2011 y 2012 una regulación fragmentada en diversas Órdenes que desembocan finalmente en el Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, norma que viene a integrar en un solo texto, con rango formal de ley, tanto a los distintos colectivos de beneficiarios como a las distintas modalidades de ayudas, iniciativa que es objeto de una sustancial reforma (por adición) por la Ley 5/2012, de 26 de diciembre.

Pues bien, aunque dicho Decreto-ley goza de la presunción de adecuación al ordenamiento jurídico, sin que haya sido objeto de cuestionamiento en instancia judicial o constitucional, la circunstancia de que dicha norma aborde un tratamiento diferenciado, especialmente en lo referido a la fecha término de percepción de las ayudas, de unos colectivos de extrabajadores beneficiarios respecto a otros en iguales o similares situaciones, motivó que por esta Institución se formulara resoluciones recomendando la conveniencia de que por la Administración de empleo se recabara dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía sobre la incidencia del principio constitucional de igualdad ante la ley en dicho punto del Decreto-ley, sin que esta postulación se asumiera por dicha Administración.

En materia de Trabajo y Seguridad Social, hemos de indicar que continuamos el seguimiento de los accidentes y siniestros laborales que se producen en nuestra Comunidad Autónoma, con el objetivo de colaborar con las Administraciones competentes al seguimiento y control que en la materia de prevención de riesgos laborales pueda servir para garantizar la seguridad y la salud laboral en Andalucía.

CAPÍTULO 01.VI IGUALDAD DE GÉNERO

01.VI.2.10

Bienestar Social: Servicios Sociales y Dependencia

01.VI.2.10.1

Servicios Sociales

En España, la tasa de paro femenina sigue siendo mayor que la masculina. Además, las mujeres siguen siendo amplia mayoría en las categorías más precarias, tanto de empleo (temporalidad, tiempo parcial, subempleo), como de desempleo (larga duración, sin empleo anterior, sin prestación de desempleo).

Sus ingresos y sus pensiones son mucho menores, y en muchos casos, inexistentes. En consecuencia, sus tasas de pobreza son mucho mayores.

La crisis económica que venimos padeciendo, ha conllevado también a la disminución de los recursos de las Administraciones Públicas, por lo que los servicios públicos se han visto seriamente afectados, recortándose los presupuestos de educación, de salud, de servicios sociales, de integración cultural, de fomento de la igualdad de género. Al mismo tiempo, las familias se ven sin medios económicos.

Todo esto repercute especialmente sobre las mujeres a través de dos vías: por ser mayoría entre las personas necesitadas de asistencia y por ser las que suplen en el ámbito familiar la carencia de recursos.

A este respecto, llama la atención que la mayoría de las quejas que recibimos en el ámbito de los servicios sociales y dependencia, sean interpuestas por mujeres, lo que demuestra que asumen el papel protagonista en la defensa de los derechos y en la salvaguarda de sus familias ante situaciones de vulnerabilidad, además de la notable presencia que los roles de género tienen en estos ámbitos.

Sigue siendo una constante la presentación de quejas ante esta Defensoría, en el área de Servicios Sociales, de mujeres con hijos e hijas a su cargo, muchas veces se trata de mujeres solas con cargas familiares, en algunos casos víctimas de violencia de género que relatan las circunstancias de pobreza y de carencia de recursos verdaderamente dramáticas en las que se encuentran. Estas circunstancias se ven agravadas por los conflictos con sus exparejas sentimentales.

Demandan la asistencia de esta Institución para, cuanto menos, poder resolver las necesidades más inmediatas que se les presentan en materia de recursos económicos para atender a las necesidades básicas de su familia, en materia de vivienda o empleo.

Es el caso de la queja 14/179, en la que su promovente nos manifestaba tener dos niñas, una de 16 y 2 años. El banco se había quedado con su piso, su ex le robó todos los muebles y electrodomésticos, le quemaron el coche y no pudo demostrar que fue él. Estaba desempleada después de haber desempeñado un trabajo a tiempo parcial e iba a percibir solamente 214 euros de ayuda económica. El alquiler de la vivienda que ocupaba ascendía a 360 euros y ya no lo podía pagar por lo que la propiedad la había denunciado. Manifestaba haber ido al personal de Trabajo Social del Ayuntamiento y a la Junta de Andalucía y *“uno se pasa la pelota a otro y yo como siga así me voy a ver con mis hijas en la calle. Ya no tengo casi nada para comer. Todo esto me ha pasado en un año y tengo todos los papeles para demostrarlo todo. Espero que me puedan ayudar, ya no se a quien acudir. Gracias”*.

O la queja 14/1745 en la que la compareciente exponía la difícil situación familiar que atravesaba, dado que se encontraba en desempleo y con dos hijos menores de edad y discapacitados. De hecho, llevaba varios meses sin poder hacer frente al pago del alquiler de la vivienda, así como haciendo uso de los comedores sociales, -cuando podía-, para poder comer. Había agotado todas las posibilidades existentes,

ya que había sido beneficiaria del salario social durante el plazo máximo, había percibido alimentos durante algún tiempo, pero debía esperar que fueran atendidas otras familias en su situación y buscaba empleo en todos los lugares posibles sin haber obtenido resultado. Asimismo nos indicaba que había sido víctima de violencia de género.

Y la queja 14/5940 en la que su promotora nos escribía contándonos su desesperación, ya que no contaba con medio alguno y vivía de la caridad de lo que conseguía de Cruz Roja o la ayuda de una parroquia. Nos refería que no podía seguir así. Había sido denunciada por los vecinos por no pagar los gastos de comunidad pero es que no tenía medios para hacer frente a éstos. Había sido una mujer maltratada, víctima de violencia de género, lo que le llevo a vivir en tiempo en una casa de acogida. Decía sufrir aún las persecuciones de su exmarido y de la pareja de éste. Solicitaba un trabajo, aunque mucho nos temíamos que estuviera desorientada y no supiera como acceder a un empleo que le permitiera la autonomía necesaria para llevar una vida con dignidad.

Asimismo, en la queja 14/2838 se nos refería que era una madre soltera con tres hijos de 11, 8 y 3 años. Desde hacía 8 meses vivía de ocupa en una vivienda con sus tres hijos. Llevaba pidiendo comida desde septiembre habiendo recibido cuatro vales. Sus hijos comían en el comedor y los sábados y domingos solo tenía para leche, galletas y macarrones. Habían estado este invierno durmiendo en el suelo, al carecer de lo más elemental.

En la queja 14/3982 de una chica de 25 años, que nos escribía porque decía estar desesperada, en paro, no cobraba ningún tipo de ayuda, llevaba siete meses esperando el salario social y estaba viviendo de ocupa en un piso del banco, tenía un hijo de cuatro años, era madre soltera, no tenía a quien recurrir y lo que necesitaba era un trabajo *“es lo único que pido”*.

En estas quejas, desde la administración municipal se nos suele informar de las ayudas que se han prestado a las demandantes dentro de los recursos disponibles, siendo las ayudas económicas de emergencia para el pago de alquiler y derivación a las entidades de tercer sector de acción social, para la concesión de bolsa de alimentos, las prestaciones más usuales aunque también, en algunos casos, se llevan a cabo proyectos de intervención familiar con toda la familia a fin de coadyuvar a que la misma pueda ir resolviendo los conflictos de todo orden que se puedan dar en su seno.

A este respecto, por parte de esta Institución han sido desarrolladas actuaciones ante las autoridades públicas competentes, en especial, ante las entidades locales afectadas y ante la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, con respecto al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y desigualdad en Andalucía, al objeto de tomar conocimiento sobre las circunstancias concurrentes e interesar una solución ágil al problema particular planteado en cada queja.

De igual modo, se ha asistido a las mujeres que han requerido nuestra intervención, ofreciéndoles asesoramiento e información sobre instituciones y organismos a los que poder acudir.

01.VI.2.10.2 Dependencia

Entre las numerosas quejas que esta Institución ha recibido en materia de dependencia, únicamente una de ellas ha mostrado como telón de fondo familiar alguna situación de las incardinables entre la violencia de género. Así, en la **queja 14/4783** la interesada fue valorada con un grado 1 de dependencia en el año 2009 y en el año 2012 se produce la separación de su esposo, a través del Juzgado de Violencia de Género de Málaga.

El 20 de enero de 2014 se había presentado solicitud de revisión de grado, sin que hasta la fecha se hubiera resuelto, exponiendo la demora en la valoración y reconocimiento del grado de dependencia correspondiente al mismo, por vía de revisión por empeoramiento.

De los hechos expuestos, podemos deducir las especiales circunstancias en las que se habrá encontrado esta mujer que, además de los padecimientos que llevaron a reconocerle en el 2009 el grado 1, tuvo que vivir conflictividad familiar por malos tratos que dieron lugar en 2012 a Sentencia de separación por un Juzgado de Violencia contra la mujer y es que, la discapacidad y las situaciones de dependencia, agravan aún más los actos de violencia machista, motivo por el que se trata de víctimas que han de ser objeto de una especial protección.

En todo caso, las circunstancias del retraso en la revisión del grado por empeoramiento, nos llevó a formular Resolución, consistente en Recordatorio de los deberes legales expresados en los preceptos aplicables a los que se debía dar inmediato y debido cumplimiento y **Recomendación** de que, sin más dilación se valorase a la dependiente y se dictas resolución de reconocimiento de su grado de dependencia, dándose al procedimiento el curso que corresponda hasta su completa finalización, incluida, si procedía, la propuesta y aprobación definitiva del programa individual de atención y la plena efectividad del recurso correspondiente.

Por lo demás, hemos de destacar la peculiaridad de la enorme incidencia en las mujeres de todas las cuestiones que comporta el Sistema para la Dependencia, dado que por una parte, debido a los roles de género, son las que tradicionalmente se han encargado del cuidado informal de sus familiares en situación de dependencia y de sus hijos e hijas, aún a costa de limitar con ello su vida laboral y personal.

Por otra parte, como decíamos al comienzo, el Sistema para la Dependencia y sus deficiencias también incide en las mujeres en el aspecto laboral, ya que son ellas quienes integran el grueso de quienes desempeñan la labor profesional de auxiliares del Servicio de Ayuda a Domicilio o de auxiliares de Servicios de Atención Residencial y Unidades de Estancia Diurna.

El hecho de que los trabajadores de este sector sean mayoritariamente mujeres y la circunstancia de que desde hace más de un año se trate de un sector afectado por los impagos de nóminas y por los recortes en la demanda de servicios (plazas vacantes en Centros de todo tipo, demora en las transferencias interadministrativas destinadas a la liquidación del Servicio de Ayuda a Domicilio, etc.), han creado una difícil situación para estas empleadas que, en ocasiones, no lo son siquiera por cuenta ajena, sino que han asumido la iniciativa de unirse para emprender la explotación de la actividad por cuenta propia, con autonomía empresarial. Siendo destacable cómo han permanecido desempeñando su trabajo con dedicación, aún cuando no perciban sus salarios.

01.VI.2.11 Violencia de género

01.VI.2.11.1 Ayudas Sociales y Económicas a las Víctimas

Durante los años que venimos padeciendo las consecuencias de la crisis, hemos podido comprobar cómo ha afectado la política de recortes presupuestario del gasto público a las políticas sociales.

En relación con este particular hemos tenido ocasión de conocer diversas problemáticas que nos han sido planteadas en las quejas individuales instadas por mujeres en situaciones de especial precariedad o vulnerabilidad, agravadas por su condición de víctimas de violencia de género.

Que duda cabe que mientras estas mujeres permanecen en los recursos especializados para víctimas de violencia de género existentes en nuestra Comunidad, a saber, casas de acogida y pisos tutelados, son atendidas de forma integral, tanto ellas como sus hijos e hijas, pero lo cierto es que, cuando salen de los mismos y se han de enfrentar a una vida autónoma, muchas veces se pone de manifiesto el que no son autosuficientes en todos los órdenes, para subvenir a sus necesidades y a las de sus familias, a lo que contribuye la carencia

de recursos económicos suficientes y de empleo, así como la imposibilidad de acceder a una vivienda pública protegida por la administración, al haber una insuficiente oferta de las viviendas de este tipo, en relación a la actual demanda.

Tal es el caso planteado en la queja 14/40, en la que su promovente, mujer con hijos e hijas menores a su cargo, nos relataba la dramática situación en la que se encontraba. Durante 19 años, ella y sus tres hijos, habían estado viviendo, como consecuencia de ser víctima de violencia de género, en varias casas de acogida y pisos de emergencia, recibiendo ayuda de sus padres, hermanas, vecinas, viviendo en casas de amigos, cambiando constantemente a sus hijos de colegio, y volviendo con su expareja cuando éste la convencía de que había cambiado y la elección era vivir con una pareja maltratadora o en un sitio donde sus hijos lloraban constantemente y no tener vivienda a donde irse ni recursos económicos para ello.

Después de muchos ir y venir, ya separada, accedió a ocupar una vivienda aunque vieja y con muchas humedades, pero su expareja al poco tiempo se metió en la casa y continuaba maltratándola, no físicamente pero sí psicológicamente. Él cobraba la ayuda familiar, que se concede por tener hijos a cargo, pero la realidad era que nunca había pagado la manutención de sus hijos. Su situación era desesperada y decía necesitar una ayuda real.

En los hechos descritos, se planteaba una primera cuestión y es que ante el incumplimiento de las obligaciones parternofiliales de pago de alimentos, solo cabe accionar la vía judicial como medio de que los progenitores cumplan con esta obligación, una vez recaiga sentencia al respecto, para lo que la informamos de podía solicitar la asignación de un letrado o letrada de oficio en el Colegio de Abogados correspondiente, aunque también podía solicitar asesoramiento en el Centro Provincial del Instituto Andaluz de la Mujer, o Centro Municipal de Información a la Mujer de su Ayuntamiento.

Quisimos saber si nuestra reclamante había activado, recientemente, los mecanismos de ayuda para mujeres en su situación, y si había solicitado la adjudicación de alguna vivienda de carácter protegido por la Administración.

En su respuesta, nos dijo que no había podido mandarnos la documentación que le reclamábamos dado que, en aquel mismo momento, se encontraba acogida en un recurso para víctimas de violencia de género del Instituto Andaluz de la Mujer, pero que la estancia en el mismo era temporal, por lo que cuando saliera de allí se volvería a encontrar en la misma situación que antes, centrando su queja y su pretensión en su necesidad de acceder a una vivienda digna para ella y sus hijos.

Tras admitir la queja a trámite y llevar a cabo un seguimiento del itinerario personalizado de intervención profesional especializada por causa de violencia de género en el recurso que había ingresado, pudimos conocer que la señora como sus dos hijos menores, permanecían acogidos, si bien se había producido un cambio de situación, habían sido trasladados a un piso tutelado, tras haber finalizado el programa de intervención como usuarios de Casa de Acogida, por consecución de los objetivos establecido en su Plan de Intervención Individual.

En lo que respecta a la búsqueda activa de empleo, los objetivos no se habían podido cumplir al no haber encontrado trabajo y ello, a pesar de tener elaborado un itinerario de búsqueda y contactar con varias asociaciones y entidades encargadas para tal fin, aunque sí había realizado unas prácticas subvencionadas durante tres meses y estaba incluida en un curso de formación (Cualifica), subvencionado por la Junta de Andalucía constituyéndose éste en su única fuente de ingresos económicos, razón por la que se valoró su traslado a piso tutelado, ya que en dicho recurso tenía que cubrirse sus necesidades alimenticias. También se le había puesto en contacto con asociaciones que pudieran ayudarla a tal fin.

Se le había presentado también la documentación necesaria para la solicitud del Ingreso Mínimo de Solidaridad (salario social), estando pendiente recibir notificación de fecha del inicio del cobro de la prestación, con la finalidad de que pudiera aumentar sus ingresos para mantener a su familia. También había solicitado la adjudicación de vivienda protegida a través del registro público de demandante de vivienda, en el Ayuntamiento del municipio en el que residía en aquella fecha y se le había comunicado que había sido aceptada su documentación y que estaba incluida en lista de espera.

A la vista de cuanto antecede consideramos que por el organismo competente en la materia se le estaba prestando la ayuda necesaria dentro de los recursos de acogida para mujeres víctimas de violencia de género, por lo que valoramos la importante labor que realizan los mismos a través de sus intervenciones integrales y programas individuales que, no obstante, no pueden culminar a veces esta importante labor, debido a que otros recursos necesarios que coadyuven al empoderamiento, autonomía e independencia de las mujeres en esta situación, en la actualidad, no son suficientes. Nos referimos concretamente a las áreas del empleo y el acceso a la vivienda pública protegida.

No obstante, la interesada insistía en su deseo de poder acceder a una vivienda en la provincia en la que había residido con anterioridad, por lo que le comunicamos que, para ello, ha de inscribirse en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida del Municipio en el que quiera fijar su residencia definitiva, pudiendo hacerlo en el Cupo destinado a Víctimas de Violencia de Género.

No obstante, el que una vez inscrita pueda acceder a una vivienda que estuviera calificada como protegida por la administración, iba a depender del número de viviendas que hubiera o fueran quedando disponibles y del número de ellas que se reserven o destinen a los Cupos previstos para colectivos objeto de especial protección conforme a la normativa andaluza en materia de vivienda

Finalmente y como quiera que su solicitud de salario social aún no había sido resuelta, solicitamos informe al organismo competente para su tramitación y resolución, permaneciendo aún abierta esta queja, debido a esta causa.

Asimismo, pocas, aunque constantes, son las quejas de mujeres que nos dicen ser víctimas de violencia de género que no reciben ayuda de ningún tipo o que carecen de recursos económicos para subsistir, tal es el caso de la queja 13/5425 y queja 13/3536.

La percepción que tienen algunas mujeres víctimas de violencia de género sobre las deficiencias y las escasas ayudas que reciben de la Administración y la soledad ante la que se encuentran por este motivo, en nada tiene que ver con la información que luego suministran esas mismas administraciones, de la que se desprende que fueron atendidas de forma adecuada, siempre en función de los recursos disponibles, suministrándoseles la ayuda necesaria en función de la problemática que presentaban.

CAPÍTULO 01.VII JUSTICIA, PRISIONES, POLÍTICA INTERIOR Y EXTRANJERÍA

01.VII.2.1.2

El mal estado de alguna de las sedes judiciales andaluzas

Siendo el área de Justicia receptora de variopintas cuestiones que, al ostentar nuestra Comunidad Autónoma plenas competencias en materia de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, conciernen directa o indirectamente al Departamento de cuya disposición dependen, la hoy denominada Consejería de Justicia e Interior, se exponen a continuación algunos casos sobre el estado de los edificios que albergan los órganos judiciales, al corresponder a este Departamento dotarlos de dichos recursos que permitan desarrollar el ejercicio jurisdiccional en las más adecuadas condiciones, algo que difícilmente se puede alcanzar cuando el estado de conservación de los edificios que albergan los órganos judiciales deja mucho que desear.

Se procedió a la apertura de oficio de la [queja 14/1912](#) tras conocer esta Defensoría a través de los medios que el techumbre de la sala de vistas del edificio judicial donde se encuentran los juzgados mixtos de Marchena se hundió, preguntándosele a la Viceconsejería de Justicia no sólo por las previsiones de arreglo sino por el impacto que hubiera causado sobre futuros señalamientos. En cuanto a las previsiones de reparación de la cubierta y soluciones adoptadas para poner en funcionamiento una nueva sala de vistas de manera provisional, nos aseguraron que ya se habían elaborado informes para evaluar el impacto del derrumbe, que aunque sólo afectaba a dicha sala pero no al resto, había que sustituir las inestancas carpinterías exteriores y reducir la sobrecarga de archivo en las plantas y redistribuirlas.

Por último, nos aseguraban que se había puesto en marcha un plan de actuación para desalojar los archivos en las plantas y trasladarlos al Archivo Provincial Judicial de Sevilla, que estaría ejecutado en el plazo de un mes, y se estaban valorando los presupuestos presentados para la realización de las obras de reparación de la cubierta y el artesonado de la sala de vistas clausurada, ante todo lo cual podíamos considerar que el asunto se encontraba en vías de solución.

Promovía la [queja 14/2834](#) uno de los tramitadores procesales del Juzgado Mixto nº 2 de San Fernando, que asegura encontrarse en constante riesgo laboral debido a la situación en que se encuentra la sede en la que desarrolla su trabajo, desde que se le caigan encima los archivos apilados en lo alto de los armarios ya que dentro de los mismos no caben más, hasta las regletas de cableado que están por el suelo, con el consiguiente riesgo de tropiezos, mobiliario roto, inexistencia de salida de incendios y, lo que es más grave, por constante riesgo de contaminación de amianto al existir en las inmediaciones unos antiguos depósitos de agua cuyas tapas, que están rotas, son de este nocivo material, lo que les obliga a mantener las ventanas selladas con cinta adhesiva.

Todas estas deficiencias, y otras que no nos detalla para no cansar, han sido puestas de manifiesto, según nos asegura, en sendos informes confeccionados tanto por la Inspección de Trabajo como por la Delegación (suponemos que de Cádiz) de Riesgos Laborales de la Junta de Andalucía,

Dado que entre el personal del Juzgado, cuya integridad física parece encontrarse en juego, no se tiene noticia de que se haya adoptado o vaya a adoptarse a corto o medio plazo medida alguna al respecto, es por lo que se han visto impelidos a plantear su queja ante esta Defensoría y nosotros a admitirla y tramitarla frente a la Viceconsejería de Justicia e Interior, desde la que nos aseguraron que aunque el Ayuntamiento de San Fernando había cedido una parcela adecuada para construir una nueva sede judicial y el proyecto de ejecución de la misma se encontraba finalizado y supervisado, el actual contexto económico-presupuestario no permitía establecer una fecha cierta para la licitación de las obras.

Paralelamente, se había iniciado la tramitación de un expediente de contratación de un arrendamiento para una nueva sede judicial provisional, aunque se había declarado desierta la adjudicación del contrato.

En consecuencia de ello, se estaba barajando como opción la de reformar la actual sede judicial, realizando las obras necesarias para cumplir los requerimientos legales exigidos o insistir en el arrendamiento de un local que supliera provisionalmente la necesidad de una sede judicial digna, estando realizándose en esos momentos los oportunos estudios para adoptar una decisión sobre la opción más conveniente.

Casi de manera simultánea decidimos, por un lado, incoar expediente de oficio al respecto -**queja 14/2306**- tras conocer a través de los medios de comunicación la inaccesibilidad y mal estado en que se encontraba el Juzgado de Paz de Tarifa, y recibimos la queja 14/2327 de quienes allí trabajan, planteándonos idéntica cuestión: la inaccesibilidad a personas con discapacidad ambulatoria del edificio donde se encuentra ubicado el Juzgado de Paz de Tarifa, que no es otro que el propio Ayuntamiento, estando las oficinas destinadas al Juzgado en una planta sin ascensor y a pie de una empinada escalera.

Al efecto, nos dirigimos al mismo tiempo tanto al Alcalde del Ayuntamiento tarifeño como a la Consejería de Justicia, para que en colaboración y al respecto de sus correspondientes competencias se pusieran de acuerdo en resolver la situación, contestándonos primero el Ayuntamiento para decirnos que la única solución sería el cambio de ubicación de la sede del Juzgado, para lo que carecían en estos momentos de medios económicos, rechazando, además, que tuviera otra competencia que la de proveer de medios materiales y personales, entendiendo que la realización de obras en el edificio no eran medios materiales.

La contestación de la Consejería de Justicia e Interior nos ofrecía, sin embargo, una visión completamente diferente: son los Ayuntamientos los que han de proveer de medios materiales y personales a los Juzgados de Paz, en los primeros entran la consideración de arreglo de edificio judicial, contrariamente a lo que piensa el Ayuntamiento tarifeño, que sólo entiende por medios materiales la provisión de material de oficina, ya que pese a que en *“la Comunidad Autónoma de Andalucía las facultades administrativas sobre los Juzgados de Paz se atribuían históricamente a la Consejería competente en materia de Justicia, la situación ha cambiado sustancialmente con la aprobación por el Parlamento Andaluz de la ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que asigna la competencia sobre la materia a los Ayuntamientos, al disponer el art. 9, que enumera las competencias propias de los municipios andaluces, en su apartado 27, que les corresponde la provisión de medios materiales y humanos para el ejercicio de las funciones de los Juzgados de Paz. Desde entonces, la Consejería competente en materia de Justicia no aprueba subvenciones a los Juzgados de Paz para medios personales o materiales, aunque actualmente sí les presta asistencia técnica mediante la dotación de líneas de comunicación para la conexión a distintos servicios telemáticos, como Inforeg (registro civil informatizado y centralizado del Ministerio de Justicia), correo electrónico, servicio web y la formación de la aplicación Inforeg”*.

Tras valorar ambas respuestas, esta Defensoría elevó al Ayuntamiento de Tarifa **Recomendación** para que se dispongan los medios necesarios para dotar al Juzgado de Paz de Tarifa de plena accesibilidad por parte de cualquier ciudadano, bien efectuando las oportunas reformas en el edificio donde actualmente se alberga, bien trasladándolo a un lugar donde el acceso no suponga limitación alguna.

En otras ocasiones, hemos procurado realizar un seguimiento del funcionamiento de nuevas sedes, finalmente inauguradas como en la **queja 14/5571**, relativa a la sede judicial de Cazalla de la Sierra (Sevilla).

01.VII.2.1.3 Abogacía y Asistencia Jurídica Gratuita

...

Afectante a todos los Colegios, incluso a todos los abogados andaluces, una vez más procedimos durante el presente ejercicio a incoar expediente de oficio sobre los retrasos en el abono de las cantidades correspondientes al turno de oficio -**queja 14/4267**-, asunto en relación con el que en el ejercicio anterior ya se tramitó, también de oficio, la queja 13/6327.

Fue la aparición en los medios escritos de nuevas noticias relativas al descontento de los profesionales de la abogacía en relación con las retribuciones del turno de oficio y guardias de asistencia al detenido, hasta el punto de que el Colegio de Abogados de Málaga en concreto convocaba acciones de protesta para finales del mes de septiembre, lo que provocó que se acordara la apertura de este nuevo expediente, desprendiéndose del correspondiente informe, emitido por la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, que nos trasladaba la Viceconsejera de Justicia e Interior, a la que, como es costumbre, nos dirigimos, que *“Desde el inicio de esta legislatura, en junio de 2012, el Excmo. Sr. Consejero de Justicia e Interior ha cumplido el compromiso adquirido con el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados en relación con los pagos de Justicia Gratuita en sus tres conceptos: turno de Oficio, turno de Guardia y gastos de funcionamiento...La herramienta utilizada para ello ha sido el calendario de pago consensuado anualmente, previa Comisión Mixta de la Administración de la Junta de Andalucía y el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados.. en Comisión Mixta entre la Administración de la Junta de Andalucía y el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, celebrada el pasado 13 de mayo de 2014, se informó a los asistentes y se acordó, el calendario de pagos para 2014 iniciándose en julio de 2014, con pagos en octubre y diciembre de 2014, que saldarían los pagos por los servicios prestados y certificados en el cuarto trimestre de 2013 y primer trimestre de 2014. El abono de los dos trimestres siguientes de 2014, pasaría a 2015, en los meses de enero, febrero y abril...En el mes de octubre, los pagos previstos conforme a calendario de pagos, se encuentran en ámbito de fiscalización, por los siguientes importes, y su abono se prevé a final de mes:*

8.350.333,67 € el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, 1.943.836,77 € el Colegio de Abogados de Málaga... En el mes de diciembre se procederá al abono del importe restante por los servicios prestados en el primer trimestre de 2014, todo ello ajustándose al calendario aprobado y comunicado en forma al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados.

Como explicamos, uno de los temas que más se repiten en las quejas que llegan al Defensor es la denegación del derecho a litigar gratuitamente mediante abogado de oficio.

Resumidamente, la ley señalaba que podrían solicitar estas ayudas las personas con ingresos que no sobrepasen el doble del importe del salario mínimo interprofesional anual calculado sobre 14 pagas (doce mensualidades más las dos extras). Luego, el método de cálculo se sustituyó por el llamado IPREM (que significa *“Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples”*) y que se publica oficialmente cada año. Pues bien, hemos descubierto que cuando el IPREM se da en su importe mensual (532,51 euros), algunas entidades consideran que debe multiplicarse por catorce para fijar ese tope retributivo anual para reconocer o denegar la justicia gratuita. En otras fuentes de información, siempre oficiales, se toma sin más el IPREM expresado anualmente y entendido como la cuantía mensual y multiplicado por doce para fijar el cálculo anual.

Hablando de cifras se trata de saber si la solicitud de una persona se tiene que cotejar sobre unos ingresos anuales máximos de 6.930,13 euros (IPREM a doce mensualidades) o de 7.455,14 (IPREM a catorce mensualidades).

Para intentar poner un poco de luz en esta contradicción, abrimos de oficio la [queja 14/5809](#) porque la información que se da desde instancias oficiales es, como mínimo, peculiar por no decir desconcertante. Unos Colegios de Abogados hablan de calcular el IPREM a doce mensualidades; otros lo calculan sobre la base de catorce mensualidades; y otros no han llegado más que al año 2003 para actualizar su información. La Consejería de Justicia e Interior ofrece un simulador de cálculo establecido sobre el criterio de doce mensualidades; pero todas estas instancias ofrecen un enlace común para ampliar la información a la página del Consejo General de la Abogacía, que opta por el criterio de calcular el IPREM sobre catorce mensualidades.

El tema adquiere una importancia señera ya que hablamos de los criterios que maneja cada colegio profesional cuando gestiona y tramita las solicitudes de acceso a la justicia gratuita. Nos preocupa que, según qué colegio y sus criterios, nos podemos hallar ante aplicaciones dispares a la hora de tramitar y acceder a este derecho, lo que a su vez condicionaría la labor de revisión de las respectivas Comisiones Provinciales de Asistencia Jurídica Gratuita.

Por ello nos hemos dirigido a la Consejería de Justicia e Interior y al Consejo Andaluz de la Abogacía para conocer sus criterios de aplicación de estos requisitos de cálculo del IPREM y también analizar la

aplicación práctica que se está haciendo de estas solicitudes tramitadas y de sus resultados. Y, desde luego, intentamos procurar una imprescindible homogenización de la información que se ofrece a la ciudadanía de estas importantísimas ayudas para facilitar el acceso a la justicia de muchas personas necesitadas.

...

CAPÍTULO 01.IX MENORES

01.IX.2.1

Menores en situación de riesgo. Especial referencia a la pobreza

...

Citamos también las actuaciones que durante 2014 realizamos en la [queja 13/2338](#). Dicho expediente lo incoamos, de oficio, preocupados por los graves efectos de la crisis económica en los sectores más vulnerables de población, y de manera especial en la población menor de edad de nuestra comunidad autónoma. En dicho expediente formulamos una propuesta a la Consejería de Educación y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias a fin de que aunaran esfuerzos que permitieran ampliar el servicio de comedor en periodo no lectivo para el alumnado en situación de especial vulnerabilidad, extendiendo con ello la labor compensatoria de este servicio complementario.

En congruencia con dicha iniciativa, vio la luz el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social. Una norma que contemplaba, por un lado, el Programa de Ayuda a la Contratación para garantizar una especial protección de las personas menores de edad frente a las situaciones de pobreza que afectan a sus familias; y por otro, el Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía, que incluía entre sus líneas de actuación la garantía alimentaria a colectivos especialmente vulnerables y personas con escasos recursos económicos, incluyendo el refuerzo de la alimentación infantil en los centros docentes de Andalucía.

Desde aquel momento, nuestra Institución centró su actuación en comprobar la puesta en práctica de la medida señalada, los menores que se vinieran beneficiado de la medida, y las actuaciones de coordinación emprendidas por las distintas Administraciones implicadas.

A tales efectos recibimos información de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales respecto de las zonas necesitadas de transformación social de los distintos municipios andaluces, también una relación de las entidades gestoras de los Programas de Garantía Alimentaria, y el número de menores atendidos, procurando solventar aquellas incidencias puntuales que se hubieran producido en su ejecución.

A punto de concluir el ejercicio nos hacemos eco de ciertas crónicas periodísticas que relatan problemas burocráticos en la gestión del programa de gestión de alimentos que estarían dificultando su distribución a algunos centros docentes. De igual modo, recibimos algunas quejas presentadas por ciudadanos disconformes con la ejecución del aludido programa, tal como la queja 14/5826, por las cuales hemos vuelto a interesarnos ante la Administración gestora del programa solicitando información sobre tales incidentes.

...

CAPÍTULO 01.X SALUD

01.X.2.6 Centros sanitarios

...

La paralización de las inversiones que la crisis económica ha traído consigo tiene uno de sus principales reflejos en el ámbito sanitario, por lo que hace a las infraestructuras planificadas, o incluso comprometidas, sorprendidas por aquella en muy diversos momentos de su proceso de ejecución.

Durante el pasado ejercicio, nos han llegado quejas relacionadas con algunos de estos dispositivos sanitarios, aunque nos consta que hay otros muchos que habían proyectado importantes reformas, al lado de algunos de nueva edificación.

Así en la queja 13/6059 nos encontramos que una vez construido por el Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (Málaga) el consultorio de la localidad de Torre de Benagalbón, se ha anunciado que no se va a utilizar, por considerar que los servicios de atención primaria quedan cubiertos con los otros centros de salud del municipio.

Los vecinos, sin embargo, rechazan el alegado estancamiento del crecimiento poblacional, puesto que la población llega a triplicarse en verano y reivindican la puesta en marcha del consultorio como medida de igualdad, en relación con otras localidades de similar número habitantes, que sí cuentan con equipamiento sanitario en su propio territorio.

Por nuestra parte estamos a la espera de que se nos suministren datos expresivos de la presión asistencial en la zona, así como una copia del acuerdo que el Ayuntamiento suscribió con la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, para conocer los términos del compromiso adquirido.

Algunos habitantes del barrio de La Chanca-Pescadería (Almería) apoyaron con una huelga de hambre la solicitud de inicio de las obras de rehabilitación del consultorio ubicado en la antigua Casa del Mar, pues tras la clausura del antiguo centro de salud en 2006, los vecinos tenían que desplazarse a otras dependencias, que estimaban absolutamente insuficientes e inadecuadas para el volumen de población atendido, al tiempo que para la asistencia de urgencias tenían que acudir al propio hospital Torrecárdenas.

En el informe recibido en la queja 14/3121 desde la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Bienestar Social se nos explican los problemas relacionados con la cesión del inmueble por parte del Instituto Social de la Marina, el estado de tramitación de esta iniciativa, en la que llegó a redactarse el proyecto pero no a publicarse la licitación, y la imposibilidad de seguir manteniendo el presupuesto para su ejecución a partir de 2013, aún afirmando su priorización en el momento en que exista disponibilidad presupuestaria, así como la calidad y accesibilidad de la asistencia que en la actualidad se dispensa a los vecinos de esta zona.

La construcción de un nuevo centro de salud en Nerja (Málaga) motivó la queja 14/5340 por parte del Alcalde de dicha localidad, que nos trasladó la importancia relativa de esta iniciativa para la dispensación de una atención sanitaria realmente ajustada a las necesidades de los ciudadanos, y la aspiración de consignación de una partida en los presupuestos de 2015 para acometerla de manera inmediata, a cuyo objeto incluso proponían el adelanto de los fondos por parte del Ayuntamiento, destinados a contratar la redacción del proyecto básico y de ejecución, mediante la formalización del oportuno convenio de colaboración. Este expediente aún se encuentra a la espera de recibir el informe administrativo.

La Plataforma cívica en defensa del hospital y de la salud, reivindicó la reanudación de las obras del nuevo hospital de La Línea de la Concepción (Cádiz), largamente anunciado, y trabado en su

materialización por diversas circunstancias, lo que había determinado la paralización de aquellas cuando ya se encontraban en un momento muy avanzado. A la queja 14/3328 que motivó su comparecencia en esta Institución, se acumularon solicitudes similares de muchas asociaciones y colectivos de la comarca (políticos, sindicales, vecinales,...),, como medida principal para solventar el déficit que entienden que afecta al actual hospital linense.

El informe que hemos recibido en este expediente, confirma las noticias que han venido apareciendo en los medios de comunicación, reflejando las declaraciones de diversos responsables de la Administración Sanitaria, favorables a la conclusión de este proyecto. En este sentido, se nos dice que se está tramitando el contrato para la redacción del modificado, y que en julio de 2014 se llevó a cabo una modificación presupuestaria de incremento de crédito para asegurar la financiación necesaria.

Desde esta Institución pensamos que la aplicación de los medios disponibles para acometer este tipo de proyectos obligan a un cuidadoso estudio de necesidades, de forma que se pueda establecer un orden lógico de prioridad que permita sacarles el mayor provecho, sin obviar otro tipo de circunstancias (equilibrios territoriales, actuación en zonas deprimidas,...) que deban ser tenidas también en cuenta.

...

CAPÍTULO 01.XI SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO

01.XI.1 Introducción

...

Terminamos este apartado introductorio con una mención destacada a la situación que sufre una parte importante de la población, imposibilitada para sufragar el coste de unos **suministros básicos** que resultan esenciales para el mantenimiento en condiciones de dignidad de la vida diaria. Esta Institución viene observando con preocupación que estas quejas se reiteran como consecuencia de una crisis económica que ha situado al borde de la exclusión social a una buena parte de nuestra sociedad.

Numerosos estudios ponen de manifiesto la cruda realidad de este problema, aportando datos muy preocupantes sobre el elevado número de hogares y familias que debe afrontar situaciones dramáticas ante la interrupción en el suministro de servicios esenciales como la luz o el agua. Esta nueva realidad ha propiciado el uso de términos específicos para describirla, tales como "pobreza energética" o "pobreza hídrica".

Con el objetivo de ahondar en el conocimiento sobre esta nueva forma de pobreza, esta Institución tomó la iniciativa de organizar una **jornada sobre personas vulnerables y suministros mínimos**, que tuvo lugar el pasado 3 de diciembre de 2014. Pretendíamos propiciar un foro de debate y reflexión sobre las distintas propuestas que tratan de ofrecer soluciones a este problema, partiendo del análisis de las experiencias que se están desarrollando o propugnando tanto en nuestro país, como en otros países de nuestro entorno.

En relación con los servicios de energía y agua, desde esta Institución venimos reclamando que se adopten medidas para solucionar determinadas situaciones familiares, en las que los ingresos ni siquiera resultan suficientes para atender el pago de estos servicios esenciales. Aplaudimos, por ello, la aprobación del

Decreto Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía. El mismo, incluía un programa extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, a gestionar a través de los ayuntamientos de Andalucía, con la intención de cubrir de forma ágil las situaciones de contingencia económica urgente de las necesidades básicas, que no puedan ser atendidas por las personas que se encuentran en exclusión social.

Dado que el proceso hasta la adjudicación de las ayudas a los ayuntamientos que solicitaran su adhesión al programa supuso que su efectiva implantación no se produjera hasta el último trimestre de 2014, no hemos tenido ocasión de valorar adecuadamente su eficacia.

En cualquier caso, estimamos que dicha medida, por definición, resulta insuficiente y limitada, no sólo porque a veces esta opción pueda no ser conocida por las personas afectadas o porque a veces llegue tarde, cuando ya se ha producido el corte de suministro, sino también porque carga sobre los ya pesados hombros de los Servicios Sociales comunitarios un nuevo deber de atención. Fundamentalmente creemos que se debe avanzar en un marco normativo que permita garantizar el disfrute de suministros esenciales como parte inalienable del derecho de toda persona a una vivienda digna y adecuada (artículos 47 de la Constitución Española y 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía) y, más aún, como condición necesaria para el debido respeto a la dignidad humana (artículo 10 CE).

En este sentido, conocemos que las administraciones competentes se muestran preocupadas por esta situación y están estudiando propuestas para establecer moratorias de cortes o, incluso, garantizar determinados suministros mínimos a personas con recursos económicos limitados. Así, en la propia exposición de motivos del Decreto Ley 8/2014 explicaba que se acometían las medidas de ayuda *“de forma urgente y transitoria hasta la elaboración de la norma que aborde de forma definitiva un sistema de garantías que permita a las personas y familias en situación de vulnerabilidad económica cubrir sus necesidades mínimas de suministros de agua potable y energía eléctrica”*.

De hecho, existía un compromiso del gobierno andaluz de aprobar en esta legislatura una norma que ofreciera soluciones a los problemas de pobreza energética y pobreza hídrica tan extendidos entre su población, incluyendo la regulación del derecho a unos suministros mínimos para las familias en situación de vulnerabilidad. Una norma que se encuentra bastante avanzada su redacción.

Sobre cuál debería ser el contenido y alcance de dicha normativa, ya nos hemos pronunciado en este Informe en el espacio dedicado a la crisis económica y, más concretamente, dentro del apartado destinado a referencias a nuestras propuestas en relación con la misma. A su contenido nos remitimos.

Como última precisión aclaratoria, indicar que hemos decidido renombrar el presente sub-capítulo como Servicios de Interés General y Consumo por distinguir particularmente aquellas materias que, por afectar a ámbitos esenciales de la vida, merecen una especial protección, respecto de otros asuntos más secundarios en los que resulta suficiente la normativa general de protección a las personas consumidoras y usuarias.

...

CAPÍTULO 01.XII URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

01.XII.1 Introducción

...

En segundo lugar, tenemos que mencionar las quejas, tanto a instancia de parte como de oficio, que abrimos al tener conocimiento de que obras públicas, como nuevas carreteras u obras destinadas a su mantenimiento y conservación, depuradoras, embalses, conducciones, infraestructuras ferroviarias, etc., sufren retrasos en su ejecución, a veces ni siquiera se inicia el proyecto y, en otros casos, se reprograman.

Nadie puede dudar de la incidencia de la crisis en el déficit presupuestario y de las dificultades existentes para atender las necesidades de la sociedad civil, pero ello exige, al menos, tener claros algunos criterios tales como la necesidad de jerarquizar circunstancias objetivas sobre las actuaciones a realizar y aquellas que deben ser paralizadas, abonar las deudas a las empresas constructoras de los importes de las obras, ya ejecutadas conforme a los pliegos de condiciones evitando las consecuencias que se derivan de los retrasos en el pago, tal vez primar la conservación y mantenimiento sobre la obra nueva, salvo cuando ésta sea imprescindible para evitar un deterioro de las infraestructuras que están en funcionamiento, etc.

Por otro lado, recibimos, año tras año, quejas motivadas por los extraordinarios retrasos que sufren los afectados en el pago de las indemnizaciones derivadas por las expropiaciones forzosas. Aquí, también, todos podemos entender las mencionadas dificultades financieras de las Administraciones Públicas, y que es verdad que en el ordenamiento jurídico se prevén los intereses de mora como compensación por tales dilaciones. Ahora bien, pensamos que no es de recibo que a familias, o personas, a las que se les priva de bienes, en muchos supuestos necesarias para su sustento, se tarden cuatro, cinco o más años, en abonar las indemnizaciones correspondientes.

Creemos que las Administraciones Públicas, a la hora de planificar sus proyectos, deben tener muy en cuenta los plazos en los que van a poder asumir los costes. A la ciudadanía no se le puede someter a la privación de sus bienes y derechos y, convirtiendo la excepción en regla, limitarse a compensar con los intereses de mora, años después de recibir el pago del principal.

Ello no ayuda a la credibilidad de los poderes públicos y a su imagen de buena administración, por lo que, pensamos, se debe producir un cambio radical que haga posible que los largos retrasos que, por razones de tramitación administrativa y generación de créditos en todo caso se producen, no se conviertan en una auténtica pesadilla durante años para los ciudadanos que han sufrido en su patrimonio tales privaciones.

...

CAPÍTULO 01.XIII VIVIENDA

01.XIII.2.5 Mediación vivienda

La situación residencial ha cambiado mucho en estos años de crisis económica en España.

La actual situación resulta difícil de sustentar, ya que la demanda de vivienda tiene que ver con la falta de capacidad de pago de las hipotecas por las familias y, por ello, la pérdida de las mismas debido a esta situación, junto a las dificultades de acceder a un alquiler social en condiciones aceptables. Podemos decir que existe una oferta cautiva porque la demanda no tiene capacidad para acceder a las condiciones de venta o alquiler.

Estas situaciones, lejos de desaparecer, se incrementan y agudizan, debido a que los procesos de desahucio en lugar de disminuir siguen incrementándose a un ritmo importante. En el año 2013 se produjeron en nuestro país 67.189, y según el Instituto de Estadística el número de ejecuciones hipotecarias iniciadas en el segundo trimestre de 2014 fue de 32.960, lo que supone un 1,2% más que el primer trimestre y un 14% más que el mismo trimestre de 2013. El total de desahucios producidos en el segundo trimestre del 2014 ha sido de 7.703, de los que 3.981 correspondían a viviendas habituales.

Ante este panorama, el sistema dominante de provisión residencial no tiene capacidad para resolver de manera adecuada las necesidades de alojamiento de la propia población, por lo que se deben habilitar sistemas alternativos que no siempre son capaces de quebrar la lógica interna del problema que es la incapacidad estructural que algunos sectores sociales tienen, los más desfavorecidos, para acceder al mercado residencial.

Los indicadores son alarmantes, aunque a veces se enmascaran dentro de los generales de la crisis residencial. Por ello, es necesario segregarlos por sectores de población ya que las dificultades no son, ni es previsible que sean, para todos iguales.

Una gran mayoría de situaciones se plantea con las entidades financieras que son las que intervienen ante el impago de las hipotecas que concedieron, por causas como la pérdida de empleo o la reducción salarial que impide a las personas afectadas hacer frente a los pagos comprometidos.

En este sentido, sin que esta Defensoría sea competente para ejercer competencias de supervisión ante estas entidades, nos hemos dirigido a ellas en nuestra labor de mediadora, en aquellos casos en los que las personas que nos demandaban ayuda habían perdido la vivienda, o solicitaban una dación en pago y un alquiler social para poder seguir viviendo en la que era su casa, o se ocupaban viviendas deshabitadas y deseaban seguir en ellas bajo un régimen de alquiler social.

Nuestra intervención se concreta, por razones de índole competencial, en proponer una acción de mediación con la entidad financiera, con el propósito de que, de una parte, estudie y valore la opción de que el deudor pueda acogerse a la figura de la dación en pago, como solución más liviana, dentro del grave problema con el que se enfrenta, cual es la pérdida de su vivienda y, por otra, seguir en la vivienda que fue de su propiedad.

No obstante, de esta forma, y no dejando de ser un mal menor, las personas deudoras hipotecarias, si bien han perdido sus viviendas, al menos no tienen que continuar pagando el resto de hipoteca pendiente hasta completar el total de la deuda, como vino ocurriendo en los inicios de la crisis, siempre que reúnan una serie de requisitos.

En otros casos los bancos cambiaron sus estrategias asumiendo, en los supuestos de no cumplir los requisitos exigidos en la norma, una parte importante de la deuda y estableciendo otra para la persona deudora. Sin embargo, esto en muchos casos no es viable ya que la situación de empobrecimiento a muchos les impide hacer frente a la misma.

De otra parte, esta Institución, propone a la entidad acreedora que estudie la posibilidad de formalizar con la familia desahuciada un contrato de arrendamiento en su propia vivienda, pactándose una renta que les resulte asumible de acuerdo con las disponibilidades económicas de la unidad familiar. Lo contrario, supondría abocar a la familia a un nuevo desahucio.

En este sentido, hemos de poner de manifiesto que, por lo general, las distintas financieras a las que nos hemos dirigido han puesto de manifiesto su especial sensibilidad con estos sectores más vulnerables de nuestra sociedad, y no en pocos casos han admitido la dación en pago como medida menos lesiva a los intereses del deudor hipotecario, así como han aceptado la fórmula de admitir un inquilinato de la vivienda embargada, tratando de ajustar la renta a la economía familiar.

Ahora bien, ésta, y aunque parezca un sin sentido, es la solución menos perjudicial. Sin embargo, nos encontramos con casos en los que la unidad familiar afectada por el desahucio, al rechazarse por la entidad financiera la fórmula de la dación en pago, ven como no solo han perdido sus viviendas, sus hogares, sino que además continúan endeudados con el banco y sin posibilidades de poder rehacer su vida económica y socialmente.

En estos casos, la situación es más que desoladora, nos encontramos con familias destrozadas, que no solo han perdido sus viviendas, como consecuencia, en la gran mayoría de los casos, de haber perdido sus empleos, carentes absolutamente de ingresos, y sin un techo donde poder vivir dignamente con sus hijos e hijas menores.

Para la gestión de las quejas con las Entidades financieras hemos utilizado estrategias de mediación, ya que ésta se ha convertido en una herramienta de intervención de la Institución, al ir adquiriendo un mayor protagonismo desde el ámbito de nuestras competencias, y un instrumento importante en nuestra acción pública en la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución.

En relación con esta metodología de intervención, los objetivos planteados han sido:

- Prestar una ayuda y una asistencia en el ejercicio en la gestión de conflictos de la ciudadanía con la Entidad financiera.
- Ayudar a las partes a crear soluciones razonables y factibles a los problemas.
- Ampliar las opciones con relación a los procedimientos judiciales formales que se hayan abierto contra las personas afectadas y buscar una solución estable para éstas.

El total de quejas tramitadas de mediación con entidades financieras sobre las que se ha actuado ha sido de 70, de las que más de un 25% hemos podido cerrar en vías de solución o caso solucionado. Siendo gestionadas la mayoría de ellas ante La Caixa, habiéndose establecido un sistema de coordinación e información, con un tratamiento individualizado que ha permitido alcanzar unos buenos resultados en un importante número. En todos los casos, debemos incluir que siempre hemos obtenido algún tipo de respuesta ayudando a muchas familias a resolver, en parte, este importante problema.

En cuanto a las temáticas abordadas en estas quejas, un porcentaje de ellas han podido acogerse a lo establecido en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, al reunir los requisitos.

En otros muchos supuestos, conseguimos extender el sentido de la norma o reducirla deuda mediante una quita que asume la entidad y el afectado. Junto a ello, se solicitaba un alquiler social en cuantía muy reducida por dos años.

Asimismo, hemos intervenido en unas cuantas "corralas" (grupo de familias que ocupan ilegalmente viviendas, sean éstas de entidades financieras o de promotores particulares), las cuales, solicitaban una solución residencial aunque fuese fuera de las viviendas ocupadas.

Además, han existido quejas en las que se solicitaba un alquiler social, de viviendas pertenecientes a los grupos inmobiliarios de las entidades de crédito que tienen programas de alquiler social, por encontrarse la unidad familiar sin vivienda o no poder pagar el alquiler que mantenían con el arrendador.

Como referencia de lo citado, destacamos la [queja 14/0215](#), en la que el interesado y su esposa solicitaban nuestra ayuda al no poder hacer frente al pago de la hipoteca que mantenían con La Caixa.

Habían solicitado una hipoteca de 120.000 euros, quedándoles pendientes de amortizar 116.550,43 euros. Tenían un atraso de cuotas de 6.537,66 euros. Al cumplir los requisitos del RD 6/2012 y su modificación por la Ley 1/2013, para adherirse al Código de Buenas Prácticas Bancarias para Reestructuración de deudas hipotecarias, solicitaron su aplicación en Noviembre de 2013.

Con fecha 4 de Diciembre de 2013, recibieron escrito del banco en el que se les proponía un plan de viabilidad al que podrían hacer frente, y cuando las cosas fueran mejor seguirían regularizando sus cuotas. El problema surgió con las mensualidades adeudadas, por un total de 5.792,22 euros, cantidad que era imposible que nuestros reclamantes pudieran afrontar, dada su situación económica al encontrarse sin ingresos en esos momentos.

Solicitamos a La Caixa que estudiase una alternativa a dicha cantidad y que el plan de viabilidad propuesto pudiera seguir adelante.

En reuniones mantenidas con la entidad nos informaron que en diciembre de 2013 y marzo de 2014 se le propuso hipotecar una garantía personal por un valor de 17.000 euros, sin que hubiesen tenido respuesta alguna.

Nos informaron que a 28 de diciembre de 2013 existían 16 recibos impagados, por lo que nos pidieron que contactásemos con los interesados para tener una nueva reunión que desbloquease la situación.

En la siguiente reunión mantenida en la oficina de La Caixa el 14 de julio se nos indicó que se le había aceptado el Código de Buenas Prácticas, y la refinanciación del impagado a un interés del 0,85%. Al parecer, quedaba pendiente la firma del documento, que esperaban tenerlo en breve para su ratificación al haber aceptado estas condiciones.

Otro de los temas que abordamos fue la solicitud de alquiler social de viviendas disponibles de las entidades financieras y que se encontraban ocupadas. En la [queja 13/6056](#), un matrimonio joven, en paro, con dos niños de 2 y 3 años de edad, residentes en San José de la Rinconada, ocupaban una vivienda vacía de Servihabitat en esa localidad.

Intentamos con el Ayuntamiento hacer todo tipo de gestiones, pero carecían de viviendas disponibles y, según la concejalía, aún les faltaban dos meses de residencia en la localidad para optar a una vivienda social en caso de que las hubiese.

Habían acudido en varias ocasiones a la Institución y nos trasladaban su interés en que mediásemos con La Caixa para que les adjudicara dicha vivienda, cuyo precio de venta era de 64.800 euros. Estaba en muy malas condiciones y el interesado, de profesión albañil, nos indicaba que estaría dispuesto a arreglarla y quedarse con un alquiler social, pudiendo hacer frente al mismo con algunos trabajos que le salían.

De no conseguir un techo corrían el riesgo de que la Administración asumiera la tutela de los hijos, situación que no era deseable cuando su único problema era la falta de vivienda. Por ello nos dirigimos a La Caixa, solicitando que se estudiase una alternativa posible, bien en ésta u otra vivienda que pudieran tener disponible.

Como consecuencia de nuestra petición se llegaron a realizar varias gestiones con Servihabitat y con Building España, empresa propietaria de Servihabitat. En la reunión mantenida con el Director General de ésta se nos confirmó el deseo de solucionar este caso, por lo que en breve se pondrían en contacto con nosotros.

Pasados unos quince días, nos llamaron para indicarnos que a los interesados se les iba a ofrecer una vivienda en Sevilla por un valor de 200 euros de alquiler, cantidad que nos parecía alta para las condiciones económicas de nuestro demandante.

Hicimos algunas gestiones orientadas a reducir el alquiler, quedado fijado en 160 euros, en un piso en Sevilla perfectamente equipado y en perfecto estado.

Por otra parte, como ejemplo de viviendas que habían sido ocupadas y que las familias pasaron a un régimen de alquiler social, tenemos el caso denominada "Corrala La Esperanza", en la que un grupo de madres con niños y niñas menores ocuparon un bloque de cinco viviendas donde permanecieron casi dos años, hasta que la Entidad decidió intervenir, [queja 13/5754](#), queja 13/5758, [queja 13/5797](#) y queja 13/5798. Éstas se iniciaron hacía aproximadamente un año, cuando se dirigieron a nosotros varias familias que ocupaban unas viviendas de Servihabitat y solicitaban una vivienda dada la situación económica y familiar en la que se encontraban.

A lo largo de varios meses se recibieron escritos de las interesadas exponiéndonos la situación en la que se encontraban y las gestiones realizadas. Todas ellas tenían presentado escrito en EMVISESA como demandantes de vivienda, sin haber alcanzado una respuesta satisfactoria. Hacia unos meses ocuparon unas viviendas de dicha Empresa Pública Municipal, que estaban pendiente de adjudicación, lo que sirvió para poner de manifiesto la situación de las familias integrantes de esta Corrala denominada "La Esperanza".

Por nuestra parte, se realizaron gestiones con el Ayuntamiento de Sevilla, solicitándole informe, así como con Servihabitat para estudiar un alquiler social en las viviendas que ocupaban, y solo en un caso de éstos había existido una solución a la demanda.

El Ayuntamiento en su informe nos decía que se había remitido a Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), la documentación de estas familias, con el baremo correspondiente para la posible asignación de viviendas sociales. Junto a ello, habíamos estado en negociación con Servihabitat para un posible acuerdo de asignación de vivienda.

Desde el Ayuntamiento de Sevilla se nos solicitó que mediáramos ante la Agencia referida, debido a que desde el día 24 de febrero en que remitieron la documentación no habían recibido información alguna.

En consecuencia, nos dirigimos a la citada Agencia, pero antes de recibir su informe, en reunión mantenida con el director de Building España, empresa que gestiona Servihabitat, nos refirió que tenían viviendas disponibles para alquilar y que estarían dispuestos a dejarlas en alquiler social. Le indicamos los casos pendientes y, entre estos estaba el de la Corrala La Esperanza. Días después recibimos información de que se había realizado un alquiler social ajustado a las necesidades de las familias interesadas promotoras de estas quejas, quedando éste fijado en cincuenta euros.

01.XIII.3

Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones

...

- [Queja 14/241](#), dirigida al Ayuntamiento de Sevilla (Área de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación), EmviseSA y Dirección General de Vivienda, relativa a la existencia de viviendas protegidas vacías y desocupadas en la ciudad de Sevilla.
- [Queja 14/3512](#), dirigida al Ayuntamiento de Cádiz y a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, relativa a la erradicación de la infravivienda en la Ciudad de Cádiz.

...

05.3 CAPÍTULO 02. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA

02.2 Intervenciones realizadas por parte de la Oficina de Atención Ciudadana

...

Consulta 14/7638.

La misma fue planteada por una señora que, junto a su nuera, acudió a nosotros para indicar que residía en una vivienda de EMVISESA (empresa municipal del Ayuntamiento de Sevilla) en régimen de alquiler desde 2005.

No obstante, ambas indicaban que iban a ser desahuciadas en breve como consecuencia de la imposibilidad de atender los pagos de las cuotas de alquiler, si bien iban a ser realojadas en otra vivienda. En este sentido, exponían que carecían de tiempo suficiente para acometer la mudanza, por lo que interesaban nuestra intervención.

De este modo nos pusimos inmediatamente en contacto con la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y con EMVISESA, de la que conseguimos arrancar el compromiso de estudiar la situación de las afectadas al objeto de localizar una solución a la situación.

Así, tras dirigirnos de nuevo las interesadas, éstas nos informaron que EMVISESA se había puesto en contacto con ellas para darles un plazo mayor en el que llevar a efecto la mudanza; motivo por el cual agradecieron nuestra intervención.

Consulta 14/8622.

A principios del mes de diciembre recibimos una llamada de un matrimonio con tres hijos menores a su cargo, indicando que llevaban 12 años residiendo en una vivienda del Ayuntamiento de su localidad que había sido declarada en ruina; que ante tales circunstancias, y temiendo que la vivienda se derrumbase, se habían visto obligados a ocupar de forma ilícita otra vivienda municipal, ante lo cual el alcalde les había indicado que debían desalojarla con carácter inminente.

Ante tales circunstancias, se le sugiere en una primera instancia que acudan a los servicios sociales comunitarios para trasladarles su situación e interesar la adjudicación de una nueva vivienda, informándoseles adicionalmente acerca de la manera de presentar una queja ante esta Defensoría, al objeto de poder llevar a cabo una labor supervisora de la actuación municipal.

Al día siguiente, recibimos la visita de los afectados que portaban consigo un documento firmado por el Ayuntamiento en virtud del cual éste se comprometía a ejecutar las reparaciones necesarias que requería la primera vivienda, al mismo tiempo que ellos asumían el deber de abandonar el inmueble que habían ocupado ilícitamente en cuanto concluyesen tales reparaciones.

No obstante, relataban que las empresas suministradoras de luz y de agua no estimaban suficiente tal documento, de tal manera que éstas se negaban a proporcionarle tales servicios. De igual modo, referían que el Consistorio se negaba a facilitar ningún otro documento que permitiese superar tal problema.

Puestos al habla con los servicios sociales comunitarios del Consistorio, confirmamos que éstos habían indicado a los afectados la conveniencia de acudir al Ayuntamiento a solicitar la aportación de un documento con el que poder superar el problema para el alta de los suministros.

Por tal motivo, tratamos de hablar con la Tenencia de Alcaldía competente, si bien nuestras reiteradas llamadas no fueron atendidas.

Al día siguiente, recibimos nueva llamada de los afectados que nos indican que están con el alcalde, por lo que nos ponen al habla con él. Éste, por su parte, nos indica que se trata de una familia conflictiva y que va a requerir inmediatamente a agentes de la Guardia Civil que los desalojen de la vivienda que han ocupado.

En estas circunstancias, tratamos de mediar entre ambas partes para favorecer la localización de fórmulas alternativas de solución al conflicto suscitado que no supusiera dejar en la calle a una familia. En este sentido, conseguimos que la situación se solventara mediante su encauzamiento a un expediente de queja que se tramita por esta Institución.

...

02.3.3 Distribución de consultas por materias

...

Con respecto al año 2013, sí se detecta un ostensible incremento en consultas tratadas en relación con asuntos de **vivienda**. En este sentido, son sumamente recurrentes los relatos de personas que han perdido su vivienda o que no puede afrontar el pago de alquileres o de cuotas hipotecarias y que, por ello, nos interesan información acerca de los trámites a seguir para conseguir la adjudicación de una vivienda protegida.

Igualmente procede destacar el volumen de consultas habidas sobre **servicios sociales**. En relación con este asunto, entendemos oportuno señalar la gravísima situación que presentan muchas personas que acuden a nuestra Institución solicitando ayuda, en especial, en referencia al salario social.

Se trata de familias enteras que carecen de recursos con los que mínimamente poder atender sus necesidades más elementales por lo que cualquier retraso en el abono de estos ingresos, que son los únicos que tienen, los lleva a una situación límite.

...