



17. Vivienda

1.13 VIVIENDA

1.13.1 Introducción	3
1.13.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	6
1.13.2.1 La necesidad de vivienda en Andalucía	6
1.13.2.2 Ayudas a la vivienda	11
1.13.2.2.1 Ayudas estatales a la vivienda	11
1.13.2.2.1.1 Subsidiación de intereses de préstamos convenidos	11
1.13.2.2.1.2 Ayudas al alquiler	13
1.13.2.2.1.3 Ayudas a la rehabilitación	15
1.13.2.2.2 Ayudas autonómicas a la vivienda	16
1.13.2.3 Desarrollo de la convocatoria de ayudas al alquiler, por orden de la Consejería de Fomento y Vivienda, de 3 de marzo de 2015	18
1.13.2.4 Retraso aprobación del nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía	19
1.13.2.5 Deficiencias constructivas	21
1.13.2.6 Permuta de vivienda por razones de conflictividad social y/o discapacidad	22
1.13.2.7 Las viviendas protegidas públicas desocupadas	24
1.13.2.8 Ocupaciones sin título de viviendas protegidas públicas y edificios sin concluir	25
1.13.2.9 Cesión de viviendas de la SAREB y del Fondo Social de la Vivienda para el alquiler social en la comunidad autónoma de Andalucía	26
1.13.2.10 Otras cuestiones relativas a la vivienda protegida	27
1.13.2.11 Mediación con Entidades Financieras	27
1.13.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	31

ESTE TEMA EN OTRAS MATERIAS

1.1 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA

1.1.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	33
1.1.2.1 Administraciones Tributarias	33
1.1.2.1.4 Exención del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbanística en supuestos de dación en pago	33

1.3 DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

1.3.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	34
1.3.2.4 Servicios Sociales	34
1.3.2.4.1 Personas sin hogar	34
1.3.2.4.2 Ayudas sociales	37



1.6 IGUALDAD DE GÉNERO

1.6.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	38
1.6.2.7 Vivienda	38

1.7 JUSTICIA, PRISIONES Y EXTRANJERÍA

1.7.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	40
1.7.2.1 Quejas relativas a la Administración de Justicia	40
1.7.2.1.1 Quejas motivadas por dilaciones indebidas: panorámica por provincias	40
1.7.2.3 Actuaciones relativas a Extranjería	40

1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO

1.11.1 Introducción	42
1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	44
1.11.2.1 Servicios de interés general	44
1.11.2.1.1 Energía	44
1.11.2.1.2 Suministro domiciliario de agua	45
1.11.2.1.4 Servicios financieros	47

3. QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS

3.2 De las quejas remitidas a otras instituciones similares	51
3.2.12 Vivienda	51
3.3.3 No irregularidad	52
3.3.4 Jurídico-privadas	52
3.3.5 Sin competencia	52
3.3.6 Sub-iudice	52
3.3.8 Sin recurrir previamente a la administración	52
3.3.9 Sin pretensión	52
3.3.11 Desistimiento	53

2. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA

2.2 Datos estadísticos sobre las consultas	54
2.2.4 Distribución de consultas por materias	54
2.2.4.2 Vivienda	54



1.13 VIVIENDA

1.13.1 Introducción

En este apartado, vamos a proceder a hacer un análisis de la situación que afecta al derecho a la vivienda, en el marco de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de la situación que refleja el voluminoso número de quejas que sobre este particular, se han venido recibiendo en la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz durante 2015.

Lamentablemente, el impacto de la crisis económica se sigue haciendo notar 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.

Sin embargo, las Administraciones con competencia en materia de vivienda, y por ende, las que asumiendo el mandato constitucional y estatutario vienen obligadas a poner en práctica las medidas necesarias, en aras a garantizar a la ciudadanía una vivienda digna y adecuada, han desatendido nuevamente sus obligaciones, utilizando como justificación, el paraguas de la crisis económica.

Cierto es, y no podemos obviar, que la devastadora crisis económica que venimos padeciendo desde hace ya algunos años, ha afectado igualmente a las arcas públicas. Sin embargo, la Administración, en su función garante de los derechos de la ciudadanía, y teniendo como horizonte principal, la necesidad de buscar soluciones reales y efectivas a los graves problemas de carácter habitacional que afectan a muchas familias andaluzas tendrían que estudiar, valorar y adoptar **nuevas políticas de vivienda que sirviesen a estos fines, toda vez que las existentes han devenido insuficientes para atender la situación creada**. En este sentido, hemos de poner especial énfasis en la necesidad de que las políticas de vivienda cuenten con el necesario acompañamiento presupuestario, ya que en caso contrario, y como viene ocurriendo, éstas caen en saco roto.

Como igualmente señalábamos en el Informe Anual 2014, uno de los **problemas que aún continúa sin resolverse es el de la no aprobación aún del Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía**, como instrumento necesario para la puesta en marcha de las políticas públicas de vivienda concretas y específicas de nuestra Comunidad, por más que se nos hayan anunciado que, finalmente, quedará aprobado en el primer trimestre de 2016.

En efecto, **esta ausencia de planificación autonómica, como insistentemente venimos denunciando, viene a agravar aún más la situación de muchas personas y familias que se encuentran con la necesidad de acceder a una vivienda** que puedan pagar, o a un techo o alojamiento digno, teniendo en cuenta la paralización de la promoción de viviendas públicas en alquiler de nueva construcción por parte de las Administraciones, tanto local como autonómica, debido a las consecuencias y efectos de la tan traída y llevada crisis, y a la escasa o nula tasa de reposición de las viviendas de promoción pública existentes.

A diario, vemos en esta Defensoría, la dramática historia de muchas familias que carecen de un techo, alojamiento o vivienda dignos, solicitando el amparo y ayuda de esta Institución ante las Administraciones competentes para satisfacer esta necesidad habitacional. Esta situación choca frontalmente con **la respuesta que recibimos en la mayoría de los casos, por parte de la Administración: la carencia de viviendas disponibles**.

En algunas ocasiones, los Servicios Sociales, tratan de paliar la ausencia de viviendas, prestando a la familia una ayuda de emergencia al alquiler, con cargo a sus propios fondos. Sin embargo, cabe señalar que dado que estos fondos son escasos, la ayuda que se presta con cargo a los mismos es puntual. Así, en aquellos supuestos en los que la familia está afectada por un procedimiento de desahucio, el pago de algunos meses de renta adeudada, puede retrasar el mismo.

No obstante, cuando se trata de acceder de nuevas a una vivienda en alquiler en mercado libre, pues los Servicios Sociales conceden ayudas para pagar el mes de fianza y uno o dos meses de renta, con la complicación adicional de que las personas propietarias de viviendas libres, suelen ser bastante renuentes a alquilar a personas sin garantía económica alguna, lo que dificulta aún más si cabe el buscar soluciones habitacionales en el mercado libre, a parte de los precios de la renta, bastante elevados para el perfil de la que percibimos como la actual demanda.



Pues bien, las familias que se encuentran en estas situaciones de necesidad de vivienda, ante la escasez de soluciones por parte de las Administraciones, se ven obligadas, a ocupar sin título aquellas viviendas que se encuentran desocupadas, bien de titularidad privada bien de titularidad pública, siendo este un fenómeno que lejos de disminuir sigue aumentando.

En estos casos, las personas afectadas solicitan la **mediación de esta Institución ante la titularidad del inmueble, con el propósito de conseguir la regularización de su situación, mediante la fijación de un alquiler social.**

En este sentido, nuestra intervención ante las entidades de crédito privadas, ha de ser valorada satisfactoriamente en este año, manteniendo conversaciones y reuniones con las entidades bancarias titulares de los inmuebles ocupados. Las respuestas obtenidas, en líneas generales, se puede calificar de receptiva, advirtiéndose una especial sensibilidad de algunas de estas entidades ante los sectores más desfavorecidos de la población.

En relación con las **viviendas protegidas desocupadas de titularidad pública**, llama la atención que las mismas no estén destinadas al fin último que en su día presidió su construcción, el de servir de alojamiento permanente y habitual de las familias necesitadas de este bien básico de la localidad de que se trate. En estos casos, esta Defensoría, siempre que tiene conocimiento de la existencia de estas viviendas, promueve la oportuna investigación de oficio a fin de averiguar las causas de ello y para promover su efectiva ocupación a través de los cauces legales establecidos, por cuanto que **no es admisible que en una situación como la actual, de tanta necesidad de vivienda, pueda haber viviendas que se construyeron con recursos públicos o con ayudas e incentivos de esta naturaleza, sin ocupar.**

Por último, hemos de señalar, y más adelante se analizará, la situación que afecta a las distintas **ayudas a la vivienda**. Afortunadamente este año, acogemos con satisfacción las medidas adoptadas por la Administración estatal y autonómica en aras a dar una solución definitiva a los numerosos expedientes en trámite.

Otro grupo de quejas tramitadas en este ejercicio lo constituye las promovidas por ciudadanos y ciudadanas andaluces, que viven en inmuebles de titularidad pública y que bien por su ubicación, dentro de un barrio marginal y conflictivo, bien porque la vivienda cuenta con barreras arquitectónicas que limitan aún más la movilidad de quienes ya la tienen limitada por razón de su discapacidad, o bien porque se ha quedado muy pequeña en función de la actual composición familiar, solicitan un cambio o **permuta de vivienda, dado que sus precarias economía, no les permiten acceder a otra en el mercado libre.**

Por otra parte, el derecho a la vivienda no se nutre solamente en facilitar su acceso, sino también en todas las medidas que contribuyan a que las viviendas tengan el calificativo de dignas y adecuadas para sus moradores. Es por ello que las quejas sobre **deficiencias en los edificios**, ya sean de titularidad pública o privada, como grietas en fachadas y techos, filtraciones, deficiencias estructurales graves, que han provocado en ocasiones el derrumbamiento de cubiertas, caídas de techos, llegando incluso a producirse el derrumbe de algunas viviendas, hayan tenido también un especial protagonismo en este año.

No obstante, esta Defensoría quiere llamar la atención, por medio de la dación de cuentas al Parlamento Andaluz de la gestión realizada en 2015, de algo que durante este año hemos venido percibiendo a través de lo que las personas que acuden a nosotros nos cuentan en sus quejas, y es el **deterioro progresivo que ha venido teniendo algunas promociones públicas de viviendas titularidad de la Junta de Andalucía**, cuya gestión y administración, en la mayoría de los casos, tiene encomendada AVRA. Se nos ha dicho en ocasiones que el impago del alquiler es generalizado; que se realizan obras de ampliación en patios y garajes; se producen muchos enganches ilegales a las redes de suministro eléctrico y de agua,

Si bien algunas de estas situaciones pudieran no ser desconocidas en grandes barriadas de vivienda pública de ciudades andaluzas, situadas en las denominadas Zonas de Transformación Social, en la actualidad se nos dice que también se están produciendo en barriadas más pequeñas de municipios medianos y de menor tamaño.

A este respecto, no podemos sino invocar lo que en otras ocasiones ha manifestado esta Defensoría en sus Informes Anuales y es que la **gestión eficaz y eficiente del Patrimonio Público, incide directamente en el estatus de ciudadanía** que está integrado tanto por derechos como por obligaciones.



Cuestión distinta es, que si el incumplimiento por parte de las personas adjudicatarias de las viviendas del parque público de sus obligaciones contractuales, incluidas las de conservación y mantenimiento, viene derivada de especiales circunstancias sociales o económicas, hayan de ponerse en marcha o en su caso, intensificarse, **medidas de intervención social**, mediante programas de acompañamiento y tutela, tal como nos consta que se ha efectuado y se viene haciendo en algunos grupos de vivienda pública por parte de AVRA.

Finalmente, la necesidad de **incorporar un mayor número de viviendas para alquiler social** al escaso número existente actualmente en el parque público de viviendas de Andalucía, es una constante que viene siendo reiterada por el Defensor del Pueblo Andaluz.

Ello nos ha llevado a considerar como una opción más a tener en cuenta para poder disponer de un mayor número de viviendas que puedan cederse a las personas con menor poder adquisitivo en régimen de alquiler, a **las existentes en poder de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) y del Fondo Social de Viviendas (FSV)**, por lo que hemos promovido una actuación de oficio con tal finalidad de la que en uno de los apartados de este subcapítulo damos pormenorizada cuenta.

Para cerrar este apartado introductorio, merece mención expresa, la celebración el pasado mes de septiembre de las **XXX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo “La vivienda pública en España”**.

Pues bien, dada la relevancia de las conclusiones a las que se llegaron por todos los participantes y la necesidad de poner en práctica aquellas propuestas de actuación que se aportaron, motivaron que esta Institución promoviera una actuación de oficio, **queja 15/6054**.

De acuerdo con el contenido de estas conclusiones, formulamos una **Resolución**, consistente en Sugerencia a la Consejería Fomento y Vivienda, en el sentido de que valorase la conveniencia de poner en marcha las medidas propuestas a través de los mecanismos que considere más adecuados, con la finalidad de que, si total o parcialmente las compartiese, impulsara su puesta en marcha y ejecución, ya fuese directamente en todo aquello que posea competencia nuestra Comunidad, ya proponiendo su adopción al Gobierno de la Nación, a través de la Comisión Interterritorial Estado-Comunidades Autónomas.

Por lo demás, en cuanto a la producción **normativa en materia de vivienda** en este año 2015, básicamente se ha centrado en desarrollar los distintos Programas de ayudas previstos en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

Así, en primer lugar tenemos la Orden de 3 de marzo de 2015, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de **ayudas para el alquiler de viviendas a personas con ingresos limitados** en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se efectúa convocatoria para el ejercicio 2015.

No obstante, esta Orden no ha estado exenta de vicisitudes, prueba de ello son las dos modificaciones que ha sufrido a posteriori. En primer lugar por la Orden de 31 de marzo de 2015, que la modificó en su artículo 4, en relación con la necesidad de acreditar la residencia en el territorio nacional, de los titulares del contrato de arrendamiento y beneficiarios de estas ayudas, procediéndose de esta forma a unificar este criterio con el mantenido en el Plan estatal.

Como quiera que esta Orden excepcionaba para el ámbito territorial de Andalucía del cumplimiento del artículo 6.5 del citado Real Decreto estatal que establece que no podrán obtener la condición de beneficiario las personas o entidades en quienes concorra alguna de las circunstancias siguientes, «no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente», la Consejería de Fomento, recibió un requerimiento previo a la vía contencioso-administrativa presentado por el Delegado del Gobierno en Andalucía a instancias del Ministerio de Fomento en el que discrepaba de la posibilidad de excepcionar del requisito mencionado en el marco legal establecido en el citado Real Decreto 233/2013.

No obstante los anteriores razonamientos y al objeto de posibilitar el ejercicio del derecho a la vivienda de todos los andaluces y andaluzas y, en particular, de aquellas personas con ingresos limitados posibles



beneficiarias de la ayuda de alquiler convocada, se ha estimado oportuno modificar la citada Orden de 3 de marzo de 2015, en el sentido de contemplar, de manera adicional, que las ayudas concedidas a personas que mantengan deudas con la Administración tributaria, o frente a la Seguridad Social sean abonadas con cargo a fondos exclusivamente autonómicos, habilitándose una concreta partida presupuestaria para tal fin, en cuantía de 800.000 euros; ello, mediante la Orden de 27 de octubre de 2015.

En materia de **ayudas a la rehabilitación** se aprobó la Orden de 28 de abril de 2015, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones destinadas al fomento de la rehabilitación edificatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2015, que también ha sido modificada por la Orden de 19 de octubre de 2015, concretamente el párrafo tercero del apartado 4.a).1. que queda redactado de la siguiente forma:

«Cuando alguno de los propietarios de la comunidad de propietarios incurra en una o varias de las prohibiciones establecidas en el artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, no se atribuirá a dicho propietario la parte proporcional que le correspondería de la ayuda recibida, que se prorrateará entre los restantes miembros de la comunidad de propietarios.»

Otras de las novedades producidas durante este año 2015, fue la **suspensión de la Orden de 28 de noviembre de 2014, por la que se establecían las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia no competitiva, de ayudas a personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucios o de ejecución**, que sean privadas de la propiedad de su vivienda habitual, y se efectuaba su convocatoria, mediante Resolución de 23 de julio de 2015, de la Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura, al haberse agotado la consignación presupuestaria inicialmente prevista para las mismas.

No obstante, teniendo en cuenta el número de solicitudes presentadas y la situación de emergencia social de las personas solicitantes que, por falta de disponibilidad presupuestaria, no iban a poder acceder a las ayudas previstas en la Orden de referencia, se estimó conveniente ampliar el crédito de la convocatoria efectuada, dándose por admitidas las solicitudes presentadas desde el 3 de agosto de 2015 y todo ello, en virtud de una nueva Orden de 1 de octubre de 2015.

1.13.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.13.2.1 La necesidad de vivienda en Andalucía

Como ya venimos reiterando en nuestros sucesivos Informes Anuales, desde que dio comienzo la devastadora crisis económica que estamos viviendo, son muy numerosas las **familias que han perdido sus viviendas** como consecuencia de un procedimiento de ejecución de préstamo hipotecario, o en virtud de un procedimiento de desahucio, al no poder hacer frente al pago de las cuotas arrendaticias.

Estas situaciones se producen como consecuencia de un empobrecimiento de la población, debido al aumento de la cuota de desempleados, la precariedad del mercado laboral, el agotamiento de los ahorros y subsidios, ...

En este sentido, hemos de destacar, y así lo venimos haciendo, en nuestra intervención ante las Administraciones y organismos con competencias en materia de vivienda, el hecho de que la demanda de vivienda protegida, en su mayoría, está dirigida a la vivienda de segunda adjudicación o alquiler social, ante la precaria economía de los demandantes, que les impide hacer frente a un alquiler protegido, cuya cuantía, en estos momentos, oscila entre los 300 y 500 euros, (muy similar al alquiler de una vivienda en el mercado libre).

Esta situación, afecta muy directamente a la actuación de los Servicios Sociales comunitarios, toda vez que de conformidad con lo establecido en el Decreto 1/2012 de 10 de enero, por el que se aprueba el



Reglamento regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, y en particular de su artículo 13, que determina excepciones a la obligación de adjudicación mediante dicho Registro, encomienda a los Servicios Sociales la tarea de ratificar la situación de riesgo de exclusión social de la unidad familiar solicitante y el carácter de urgencia en la adjudicación.

Es por ello, y por el incremento desmedido que ha protagonizado la demanda de la vivienda social, por lo que la actividad de los Servicios Sociales se ve desbordada, a la vez que arroja a la situación creada cada vez más casos de informes de exclusión social, a los que no se les puede ofrecer una solución habitacional, al no existir viviendas de estas características disponibles.

En estos casos, esta Defensoría, con alto grado de frustración, una vez promovida la oportuna investigación, y constatado que por parte de los Servicios Sociales se ha activado el protocolo diseñado para el acceso a la vivienda de aquellas familias que se encuentran en riesgo o situación de exclusión social, no nos queda por menos que decretar el archivo de las actuaciones en la queja, en la esperanza de que a la mayor brevedad posible se pueda materializar la propuesta de adjudicación tramitada. Si bien, lamentablemente, y como reiteradamente venimos insistiendo, esta espera, en la mayoría de los casos, se puede prolongar durante varios años.

Al hilo de esta situación, esta Oficina, en el ejercicio de la función garante que tiene encomendada, se ha dirigido en numerosas ocasiones a las Administraciones y organismos competentes en materia de vivienda, y hoy lo volvemos a hacer aprovechando este cauce de dación de cuentas a la Cámara autonómica, para hacer una vez más, una llamada de atención sobre la obligación que, de conformidad con la Ley 1/2010, de 8 Marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, pesa a sobre las Administraciones, de favorecer el ejercicio del derecho a la vivienda, consagrado en nuestra Carta Magna y en nuestro Estatuto de Autonomía, a todas aquellas personas que, reuniendo los requisitos legales que resultan exigible, carezcan de ingresos económicos para acceder a una vivienda del mercado libre en su localidad.

En este sentido, resulta de especial mención, aclarar que el concepto de vivienda, tal y como éste se configura en la normativa de amparo, se refiere a una vivienda digna, de calidad, no solo en cuanto a su espacio físico, sino también en cuanto al conjunto de dotaciones y equipamientos que deben estar a disposición de los ciudadanos y ciudadanas.

Prueba de la realidad expuesta, y a título meramente enunciativo, que no limitativo, lo son la queja 13/4439; queja 14/4073; queja 14/4903; queja 14/5668; queja 14/6039; queja 15/0159; queja 15/0794; queja 15/0931; queja 15/0983; queja 15/1258; queja 15/1334; queja 15/1413; queja 15/1483; queja 15/1544; queja 15/1612; queja 15/1735; queja 15/1742; queja 15/2073; queja 15/2229; queja 15/2317; queja 15/2464; queja 15/2583; queja 15/2666; queja 15/2899; queja 15/3067; queja 15/4495; queja 15/5309; queja 15/5310; queja 15/5310; queja 15/5862; queja 15/5913, ...

Muchas de estas quejas han de ser archivadas con carácter provisional, toda vez que por parte de los Servicios Sociales, se suelen dar los pasos necesarios, en aras a poder adjudicar una vivienda en régimen de alquiler social, a través de los procedimientos legalmente establecidos. Asimismo, se llevan a cabo otras actuaciones con las familias con la finalidad de colaborar en la búsqueda de soluciones a sus precarias economías.

Como ejemplo de todo ello, podemos citar la queja 14/4903, en la que la interesada manifestaba que pertenecía a una familia monoparental, al encontrarse separada del padre de sus dos hijos. Contaba que tras la separación de su pareja tuvo que abandonar junto a sus hijos, la casa de su suegra, donde vivían. En ese momento, según explicaba, su tía les prestó ayuda, acogiéndolos en su domicilio. Sin embargo, al decidir ésta vivir con su pareja, tenían que abandonar el domicilio.

Continuaba diciéndonos que se encontraba asegurada como empleada de hogar por lo que podía asumir el coste de un alquiler de renta mínima. Sin embargo, no podía acceder a una vivienda a través del Registro Municipal de Viviendas Protegidas de VIMCORSA, por no tener recursos suficientes. Además, según sus propias manifestaciones, los Servicios Sociales que la atendía, no creían que tuviese derecho a que se le adaptase la renta de alquiler. Tampoco creían que su situación pudiera ser calificada de en riesgo de exclusión social.



Respecto a este caso, VIMCORSA, se pronunciaba en los siguientes términos:

“Esta señora se encuentra inscrita en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de Córdoba tanto para viviendas protegidas de régimen general o especial, como para las viviendas de segunda ocupación de la Comunidad Autónoma, en régimen de alquiler, desde el pasado mes de septiembre de 2014.

En dicha inscripción se refleja, debidamente justificado, que la señora (...) se encuentra dentro del grupo de especial protección de familias monoparentales, y cumple todos los requisitos que exige la normativa de aplicación para acceder a una vivienda protegida del régimen solicitado.

No obstante, en este Registro Municipal de Vivienda Protegida, actualmente figuran como demandantes de viviendas en régimen de alquiler 3.959 inscripciones que, como la Sra. (...),, cumplen los requisitos antes mencionados.

Para el caso de que no se le adjudique, con la necesaria inmediatez una vivienda protegida en régimen de alquiler, existe otra alternativa, y es que VIMCORSA cuenta con un Programa de Ayudas al alquiler, consistente en seis mensualidades de 150 euros, prorrogables otros seis meses, para aquellas personas que alquilan una vivienda en el mercado libre.”

Esta Institución, tras valorar la información recibida, hubo de decretar el archivo provisional de las actuaciones en la queja, al haberse activado el protocolo establecido para estos casos, en los que se pone de manifiesto la necesidad de vivienda justificada.

Otro botón de muestra lo tenemos en la queja 13/4439, en la que su promovente exponía que su unidad familiar estaba compuesta por cinco miembros, tres de los cuales, sus hijos, eran menores de edad (8, 6 y 4 años). Los únicos ingresos con los que contaban, ascendían a la cantidad de 227,05 €, teniendo que abonar la cantidad de 300 euros en concepto de renta de alquiler. Como era obvio, les resultaba imposible atender el pago de la obligación arrendaticia.

Contaba asimismo, que se inscribió en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida de Provisa, si bien se le adelantó que en ese momento carecían de vivienda alguna que poder ofrecerle.

Lo único que, según nos decía, se le ofreció fue un alquiler con opción a compra, por el que tendría que abonar 200 euros mensuales, en concepto de renta. Además se le exigía el pago adicional de dos meses en concepto de fianza, el alta en los suministros de luz y agua, y la contratación de un seguro de hogar. A lo que había que añadir, que la vivienda no disponía de mobiliario y equipamiento alguno. La carencia de la necesaria disponibilidad económica, le obligó a rechazar la oferta.

De otra parte la interesada denunciaba la existencia de viviendas vacías en el municipio, unas porque habiendo sido adjudicadas en régimen de alquiler, sus inquilinos se encontraban residiendo en otra localidad. Otras, por su estado de deterioro, que las hacía inhabitables.

Tras la admisión a trámite de la queja, iniciamos la oportuna investigación ante el Ayuntamiento de Ubrique. Una vez vista con detenimiento la información que se nos trasladó, pudimos concluir que se habían llevado a cabo actuaciones concretas, en materia de servicios sociales, con el ánimo de tratar de buscar una solución al problema habitacional que afectaba a la interesada y su familia.

No obstante, pudiendo prever que la adjudicación a esta unidad familiar de una vivienda social, no se produciría con la urgencia que demandaba su delicada situación dada la existencia de personas menores afectadas, esta Institución, consideró oportuno formular al Ayuntamiento de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 de la ley Reguladora de esta Institución, **Resolución**, consistente en Sugerencia, para que se adoptase cualquier otra medida alternativa, que bien pudiera ser, a título meramente ejemplificativo, una ayuda de emergencia al alquiler, a fin de evitar que la interesada y su familia se encontrasen sin un techo digno dónde poder vivir.



A la fecha de redacción de estas líneas, aún estamos esperando una respuesta a nuestra Resolución.

No obstante, con frecuencia asistimos a casos en los que las viviendas que se adjudican se encuentran en un estado precario no solo en cuanto a las instalaciones, sino también en cuanto a la carencia del equipamiento y las dotaciones que se antojan absolutamente imprescindibles para desarrollar una vida en condiciones mínimamente dignas o que no se adaptan a las particulares circunstancias de las personas demandantes, normalmente por razón de enfermedad o movilidad en las que se encuentran.

Así en la queja 15/5310, la interesada, junto con su marido vivían desde hacía más de veintidós años, en una casa prefabricada, ubicada en un barrio de Sevilla, que pertenecía a un grupo de titularidad de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), y que hacía ya más de veintidós años fueron adjudicadas con carácter provisional, si bien, dicha provisionalidad había devenido en definitiva.

Tanto ella como su marido eran personas mayores, -74 años de edad- que además se encontraban enfermos. Como consecuencia de una reyerta, con resultado de lesiones, entre su nieto y un vecino, y debido a las amenazas de muerte que sufrieron por parte de la familia de quien resulto agredido, se vieron obligados a abandonar la vivienda de la que eran adjudicatarios legales (a la que ni siquiera pudieron volver para recoger sus pertenencias, tras producirse la agresión).

Desde que tuvieron que abandonar su domicilio había solicitado insistentemente de los Servicios Sociales, que se le adjudicara una vivienda, o de no existir ésta, que se le pagará un alquiler en el mercado libre, con carácter temporal.

Después de un tiempo prolongado, la interesada, según sus propias manifestaciones, había sido propuesta para la adjudicación de una vivienda, también en la misma Barriada, de tres dormitorios y 66 metros. Propuesta ésta que aceptó.

Sin embargo, al parecer, no pudo formalizarse la adjudicación, toda vez que para ello se exigía, que en dicho domicilio convivieran con la interesada, su marido y su hijo y la familia de éste último. Lo cual en ese momento ya no resultaba posible por circunstancias personales, y familiares. Conformando pues su unidad familiar, la interesada y su marido, únicamente.

EMVISESA, por su parte, ratificaba esta última propuesta de adjudicación, informando a esta Institución, de que la resolución de la alcaldía para la adjudicación de una vivienda a la interesada, incluía a ésta, su marido, y la unidad familiar de su hijo. En consecuencia, para que pudiera formalizarse la adjudicación, debían figurar inscritos en el Registro como unidad familiar ella, su marido, su hijo, su nuera y sus nietos.

A la vista de los antecedentes concurrentes en este caso concreto, consideramos necesarios en aras a garantizar los derechos de esta familia, formular a EMVISESA **Resolución**, para que sin más demoras, y con la urgencia que demanda la situación, se procediera a adjudicar a la interesada la vivienda de tres dormitorios, ubicada en planta baja, y para el supuesto de que ello no resultara posible en aquellos momentos, por no encontrarse vacante la misma, se procediera a la adjudicación de otra, adaptada a las limitaciones de movilidad que afectaban a la interesada y su marido, debido a su avanzada edad y estado de salud.

A la fecha de redacción del presente informe, aun no se ha recibido una respuesta de la empresa municipal.

En otras ocasiones, es una interpretación excesivamente formalista de la normativa aplicable, la que hace que la Administración ponga trabas innecesarias, si quiera, para la inscripción en el Registro Público Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas que, como sabemos, es el instrumento a través del cual ha de llevarse a cabo la adjudicación de las viviendas así calificadas en nuestra Comunidad Autónoma, por más que la legislación aplicable también contempla excepciones, como después veremos.

Así, en la queja 13/6128 la interesada exponía que tenía 25 años, estaba casada, tenía un hijo de 5 años y se encontraba nuevamente embarazada y junto con su familia, ocupaban una vivienda titularidad de un banco en una urbanización nueva en Trigueros (Huelva). En total eran diez las familias ocupantes de otras tantas viviendas vacías.



Tras solicitar la preceptiva información del Ayuntamiento de Trigueros, el mentado organismo nos participaba las actuaciones realizadas por los Servicios Sociales en el ámbito familiar de la interesada.

No obstante, llamó la atención de esta Institución, que este Ayuntamiento negara el acceso o inscripción de la interesada en el registro de demandantes de vivienda protegida, alegando como motivo, el hecho de “no estar trabajando”.

Pues bien, en contra de la posición mantenida por el citado Ayuntamiento al respecto, cabía invocar una serie de preceptos legales que, a nuestro juicio, sí amparaban se inscribieran como demandantes de viviendas protegidas en el RPMDVP, todo lo cual trasladamos a la citada Administración Municipal, mediante **Resolución**.

La respuesta a la Resolución formulada podía resumirse en la siguiente:

“Debemos aclarar que la circunstancia que impide inscribirse en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida es la ausencia total de ingresos, como consecuencia de no tener empleo por cuenta propia o ajena, pensión o prestación de ningún organismo (...)”

La reiterada posición mantenida por el Ayuntamiento, nos llevo, en aras a poder adoptar una resolución definitiva con las debidas garantías, a evacuar consulta a la Secretaría General de Vivienda, cuya respuesta se puede resumir en las siguientes líneas:

“(...) consideramos improcedente tanto la denegación de la inscripción, como que en su caso no se le permita participar en los procesos de adjudicación de viviendas, que por su carácter social fueran adecuadas para sus circunstancias familiares (...)”

A la vista de todo cuanto antecede, procedimos a reiterar ante el ayuntamiento afectado, el cumplimiento de la Resolución formulada por esta Defensoría. Aún desconocemos la respuesta municipal.

Por su parte, en la queja 14/5229, sus promotores nos indicaban que forman una familia con tres hijos menores, que en el momento de presentación de la queja contaban con 4, 6 y 11 años de edad. Ambos miembros de la pareja se dedicaban al trabajo agrícola en las campañas de recolección, encontrándose desempleados sin percibir prestación económica alguna desde hacía tiempo. Así, en 2014, tan solo habían encontrado empleo en la recolección de la aceituna durante unos días.

Los interesados nos explicaban que desde que habían formado su pareja nunca habían tenido una vivienda donde residir junto a sus hijos, por lo que habían estado en diferentes lugares, como la casa de familiares, vivienda de alquiler, e incluso durante unos meses estuvieron residiendo en una vivienda social que ocuparon y que abandonaron al poco tiempo. Desde el año 2005 eran demandantes de vivienda social. Indicaban también que los servicios sociales les habían tramitado diversas ayudas económicas que, sin embargo, eran cada vez más escasas y limitadas, resultándoles imposible acceder a una vivienda de alquiler, por lo que se les había tramitado la solicitud de vivienda social.

Finalizaban señalando, por un lado, que tenían conocimiento de la existencia, en La Puebla de Cazalla, de una vivienda de tres dormitorios adjudicada a una familia que residía desde hacía años fuera de Andalucía, sin ocuparla y negándose a hacer entrega de las llaves para que pudiera ser ocupada por otra familia necesitada. Por ello, dicha vivienda había sido asaltada y robada en varias ocasiones pero sin embargo aún seguían las Administraciones sin darle una solución, añadiendo además la localización exacta de la vivienda en cuestión.

Por otro lado señalaban que, en todo el tiempo que había transcurrido desde que registraron su demanda de vivienda, se habían adjudicado varias casas sin que ellos hubieran podido ser una de las familias beneficiarias.

Por todo ello, formulamos **Recomendación**, en orden a que se llevaran a cabo las actuaciones que resultasen necesarias para satisfacer la necesidad de vivienda que tenía acreditada esta unidad familiar, sin perjuicio de las unidades familiares residentes en ese municipio que tengan igual o mejor derecho, cuyas necesidades deben ser también atendidas.



La respuesta municipal nos ha llegado a la fecha de cierre de esta Memoria Anual y en la misma, el Ayuntamiento nos dice que se hará lo posible para adjudicar una vivienda social adecuada a esta familia, aunque sigue sin haber disponibilidad de viviendas sociales en el municipio para adjudicar.

1.13.2.2 Ayudas a la vivienda

La problemática sobre las ayudas a la vivienda se vienen recibiendo en esta Institución desde hace ya varios años en un importante número, y de la que, reiteradamente, venimos dando cuenta a la Cámara Autonómica. Dentro de este capítulo resulta necesario distinguir los distintos tipos de ayudas a la vivienda:

1.13.2.2.1 Ayudas estatales a la vivienda

1.13.2.2.1.1 Subsidiación de intereses de préstamos convenidos

Con carácter previo y para un mejor entendimiento, procede realizar un breve resumen de lo actuado hasta este momento en relación con esta cuestión concreta.

El artículo 35 del RDL 20/2012, de 13 de Julio acordó suprimir las ayudas de esta naturaleza, si bien el ámbito de aplicación del mentado precepto legal, abarcaba, las ayudas de subsidiación de préstamos contenidas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

No obstante lo anterior, y pese a que la literalidad del precepto legal no planteaba ningún problema interpretativo con respecto a su ámbito de aplicación, lo cierto es que, el Ministerio de Fomento decidió hacer una interpretación amplia del mismo, procediendo a hacerlo extensible a todas las ayudas, sea cual fuere el plan de vivienda al amparo del cual fueron concedidas.

Posteriormente, la Ley 4/2013 de 13 de julio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de vivienda, en su disposición adicional segunda, se pronunciaba en los siguientes términos:

«Disposición adicional segunda.

Régimen aplicable a las ayudas de los Planes Estatales de Vivienda y Renta Básica de Emancipación.

A partir de la entrada en vigor de esta Ley será de aplicación el siguiente régimen a las ayudas de subsidiación de préstamos, Ayudas Estatales Directas a la Entrada y subvenciones reguladas en los Planes Estatales de Vivienda cuyos efectos se mantengan a la entrada en vigor de esta Ley y a las ayudas de Renta Básica de Emancipación establecidas por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre:

a) (...)

Se mantienen las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos que se vinieran percibiendo.

Asimismo se mantienen las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos reconocidas, con anterioridad al 15 de julio de 2012, que cuenten con la conformidad del Ministerio de Fomento al préstamo, siempre que éste se formalice por el beneficiario en el plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

Quedan suprimidas y sin efectos el resto de ayudas de subsidiación al préstamo reconocidas dentro del marco de los Planes Estatales de Vivienda.

No se admitirán nuevos reconocimientos de ayudas de subsidiación de préstamos que procedan de concesiones, renovaciones, prórrogas, subrogaciones o de cualquier otra actuación protegida de los planes estatales de vivienda (...).».



En todo caso, y pese a que la disposición adicional segunda venía a ratificar, aún más si cabía, que el artículo 35 de la Ley 4/2013 de 13 de julio, afectaba únicamente a aquellas ayudas concedidas al amparo del Plan Estatal de Vivienda 2009/2012, la Administración autonómica andaluza ha venido aplicando el artículo 35 del RDL 20/2012, de 13 de Julio, para suprimir la posibilidad de ampliar el período de subsidiación de los préstamos obtenidos al amparo de planes estatales de viviendas anteriores al Plan 2009-2012. Ello, en base al criterio interpretativo de carácter extensivo que el Ministerio de Fomento le trasladó en día.

Por consiguiente, la obligación de aplicar correctamente las normas jurídicas debidamente aprobadas exigía que por parte de la Consejería de Fomento y Vivienda, de conformidad con el artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se procediese a revocar todas las denegaciones de prórroga o ampliación del período inicial de subsidiación de los préstamos convenidos que hubieran sido concedidas al amparo de planes estatales de viviendas anteriores al Plan 2009-2012.

A estos efectos, desde esta Institución se formularon las oportunas resoluciones ante la Consejería de Fomento y Vivienda.

Paralelamente, y en el transcurso de esta queja, solicitamos la colaboración de nuestro homólogo estatal, en su intervención ante el Ministerio de Fomento y Vivienda.

Finalmente, el Ministerio de Fomento acordó cambiar la interpretación mantenida con respecto al ámbito de aplicación del artículo 35 precitado, de manera que se iba a permitir reconocer las ayudas de subsidiación de planes anteriores al Plan Estatal 2009/2012, hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2013 de 4 de junio.

Ante esta nueva situación, desde esta Defensoría se sugirió, en virtud de un comunicado publicado en nuestra página web, que todas aquellas personas cuya solicitud de ayuda de subsidiación de los intereses del préstamo hipotecario, hubiese sido desestimada, encontrándose ésta comprendida en el período temporal señalado en el párrafo anterior, se dirigieran a las Delegaciones Territoriales de Fomento y Vivienda correspondientes, solicitando la revocación de la resolución denegatoria.

Sin embargo, con posterioridad, se recibieron algunas quejas en las que las personas interesadas alegaban que, habiéndose personado en plazo ante la correspondiente Delegación Territorial de la Consejería de Fomento y Vivienda, para solicitar la prórroga de subsidiación, fueron informadas de que los subsidios de préstamos hipotecarios habían sido suprimidos por el Ministerio de Fomento, afectados por el art. 35 del RDL 20/2012, que todas las prórrogas iban a ser denegadas, que no tenían si quiera el modelo de solicitud de prórroga y que esperasen a ver si las reactivaban de nuevo o había algún cambio, porque si la solicitaban en ese momento iba a ser denegada.

Asimismo, alegaban que obedeciendo a la información recibida no procedieron a solicitar la prórroga, dándose la circunstancia de que una vez que se enteraron del cambio de criterio en la interpretación del Ministerio de Fomento, procedieron a formular la solicitud, ya en fecha posterior a la entrada en vigor de la Ley 4/2013, en base a lo cual les fue denegada al habersele aplicado la Disposición Adicional Segunda de esta norma.

En relación con todo ello, establecer la posición jurídica de las personas afectadas requería, que por parte del Ministerio de Fomento se procediera a la apertura de un plazo extraordinario en el que pudieran solicitarlas.

En consecuencia, habiendo transcurrido un tiempo prudencial, sin que tuviéramos noticias de que por parte del Ministerio se hubiese habilitado un nuevo plazo, a los fines expresados, desde esta Defensoría, se promovió una actuación de oficio ante la Consejería de Fomento y Vivienda, [queja 15/2292](#), dentro de la cual se le sugirió a dicho organismo la conveniencia de plantear al Ministerio de Fomento, la necesidad del establecimiento de un plazo extraordinario de seis meses.

De la respuesta preceptiva de Viceconsejería de Fomento y Vivienda, hemos de entender plenamente aceptada nuestra sugerencia, pues se nos comunica que, en cumplimiento de la Recomendación formulada por esta Defensoría, con fecha 10 de julio de 2015, se elevó al Ministerio de Fomento, la petición de habilitar dicho plazo extraordinario.



En consecuencia, dado que la actuación de esta Institución, por razones competenciales, no podía continuar más allá de lo hasta aquí actuado, toda vez que, es al Ministerio de Fomento a quien compete adoptar las medidas necesarias que posibiliten la habilitación del nuevo plazo solicitado, tanto por la Defensora del Pueblo del Estado, como por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, hemos procedido a decretar el archivo de las actuaciones en la queja de oficio señalada, en la confianza de que el nuevo plazo se materializase a la mayor brevedad.

Por último, hemos de señalar que se han seguido recibiendo esta Institución, durante este año 2015, un número importante de quejas, en las que los interesados, tras haber obtenido una resolución desestimatoria de su solicitud de prórroga de la ayuda de subsidiación que venían disfrutando, denuncian la decisión estatal de su supresión. Dado que es ésta una decisión de emana de un órgano estatal, elevamos la queja a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales. Son los casos en la queja 15/0847; queja 15/2532; queja 15/3711.

No obstante, en relación con esta última cuestión y para concluir este apartado, merece mención expresa la **Sentencia del Tribunal Constitucional 216/2015** de 22 de octubre, por cuanto que se pronuncia con la cuestión debatida en relación con la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 de 4 de junio de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de vivienda, por la que se suprimen las prórrogas de la subsidiación de intereses de préstamos convenidos concedidas al amparo de los diversos planes de vivienda, la cual inadmite todos los motivos de inconstitucionalidad alegados por el grupo de Diputados recurrentes, basándose el Alto Tribunal en que la mencionada norma no vulnera ni el art. 9.3, de la Constitución en cuanto a la irretroactividad de las normas no favorables o restrictiva de derechos individuales, ni el art. 33.3 de la C.E., por cuanto que no tiene contenido expropiatorio, por cuanto que las personas beneficiarias de la subsidiación, no tenían un derecho subjetivo a la renovación o prórroga, sino una mera expectativa de renovación en cuanto que cumpliera las condiciones exigidas por la normativa.

1.13.2.2.1.2 Ayudas al alquiler

1.13.2.2.1.2.1 Ayudas al alquiler para inquilinos

En lo que respecta a las ayudas de esta naturaleza, ya en Informes Anuales anteriores hemos dado cuenta de la situación que afectaba al estado de tramitación de estas ayudas, así como de las numerosas actuaciones llevadas a cabo por esta Defensoría, y que continúan en la actualidad, en la queja 12/1566, promovida de oficio, con el propósito de tratar de desbloquear la situación de suspensión que venía afectando al pago de estas ayudas, y que estaban provocando situaciones absolutamente dramáticas entre las personas afectadas.

Estas convocatorias de ayudas tenían su soporte en el Convenio suscrito entre el entonces Ministerio de Vivienda y, la Junta de Andalucía, para la financiación de los Planes Estatales 2005/2008 y 2009/2012, y en el que se pactaban las actuaciones totales para el programa de ayudas a inquilinos, distribuidas estas por año.

Pues bien, tras solicitar los preceptivos informes de la Administración autonómica y el Ministerio de Fomento (solicitado éste a través de la colaboración instada de la Defensora del Pueblo Estatal), no obtuvimos más que una relación numérica de las cantidades que el Estado declaraba haber transferido en base a los objetivos pactados en convenio, que no se correspondían con los datos numéricos aportados por la Comunidad Autónoma, y sin que, de esta forma, pudiéramos vislumbrar solución alguna a la conclusión definitiva de los expedientes en trámite.

Mientras tanto, se seguían sucediendo las quejas de los ciudadanos y ciudadanas, alzando su voz ante el excesivo retraso que venían soportando, en el abono de las ayudas para el alquiler que tenían reconocidas, y las consecuencias, que ello les estaba ocasionando.

Fiel reflejo de esta realidad lo son, a título meramente enunciativo, las siguientes quejas: queja 15/1189; queja 15/1645; queja 15/1907; queja 15/2078; queja 15/2330; queja 15/2463; queja 15/3508; queja 15/3656; queja 15/4082; queja 15/4087; queja 15/4134; queja 15/4160; queja 15/4501; queja 15/4708; queja 15/5097; queja 15/5312; queja 15/5377; queja 15/5596; queja 15/5692; queja 15/5861; queja 15/5876; queja 15/5880.



En consecuencia con la situación descrita, y considerando esta Institución que sin más demoras, y antes de que finalizase el año 2015, deberían haber quedado concluidas las distintas convocatorias de ayudas en trámite, formulamos a la Secretaria General de Vivienda la siguiente **Resolución**:

“Recomendación 1: Que con la urgencia que demanda en estos momentos, la solución definitiva a la suspensión y paralización que viene afectando a los expedientes de ayudas al alquiler reconocidos y no satisfechos en todo o en parte, o ni siquiera resueltos, se acuerde convocar una reunión de la Comisión bilateral de seguimiento del convenio de colaboración Ministerio/ Junta de Andalucía, con la finalidad, que no puede ser otra, que la de aunar todos su esfuerzos para llegar a un consenso sobre el modo de resolver y concluir definitivamente este programa de ayudas, que deberá tener un horizonte, que en modo alguno supere el 31 de diciembre de 2015.

Recomendación 2: De otra parte, deberá, igualmente consensuarse, con una delimitación clara y concreta, en su caso, respecto a los presupuestos y temporalidad de su ejecución, sobre qué va a ocurrir con aquellas solicitudes de ayudas, que pese a reunir los requisitos exigidos, ni siquiera fueron resueltas de manera expresa en los plazos establecidos, en las correspondientes órdenes de convocatoria, amparándose la administración, en la figura del silencio administrativo negativo, amparada esta, a su vez, en la inexistencia de disponibilidad presupuestaria.”

Coincidiendo con la redacción de este Informe, ha tenido entrada en esta Defensoría, la respuesta de la Secretaría General de Vivienda a la Recomendaciones que le fueron formuladas. Pudiéndose deducir, con alto grado de satisfacción, que éstas han sido aceptadas, y por consiguiente, que en un plazo muy breve de tiempo, presumiblemente, quedarán definitivamente concluidos los expedientes de ayudas al alquiler para personas inquilinas, tramitados al amparo de planes de viviendas anteriores.

Por su trascendencia e interés, merecen ser destacados lo siguientes aspectos de dicha respuesta:

“La resolución de ayudas a inquilinos contenidas en los planes estatales, se entienden cumplidas una vez que:

Con ocasión de la Comisión Bilateral de Seguimiento del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación celebrada con fecha 14 de septiembre de 2015 entre el Ministerio de Fomento y esta Consejería, para la liquidación del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, se abordó la tarea de identificar las solicitudes de inquilinos con pagos pendientes, remitiéndose al citado Ministerio la relación resultante, junto con el importe pendiente de transferir de otras líneas de ayudas con financiación estatal.

El Ministerio de Fomento ha aceptado las relaciones enviadas y se ha comprometido a enviar el importe que de ella se deriva, estimado en 17,68 millones de euros, en el ejercicio 2015, por lo que dichos créditos podrían estar disponibles en el ejercicio 2016. Una vez disponible el crédito, los pagos se abordarían conforme a la fecha de presentación de la solicitud de cada uno de los períodos de alquiler, independientemente de la convocatoria que procedan.”

De esta respuesta, podemos deducir que **han sido aceptadas las Recomendaciones formuladas por esta Institución** en el presente expediente de queja, y por consiguiente, que **a corto plazo podrían quedar definitivamente concluidos, los expedientes de ayudas al alquiler para personas inquilinas, tramitados al amparo de planes de viviendas anteriores, con pagos pendientes**, congratulándonos de que finalmente estas situaciones vayan quedar resueltas.



1.13.2.2.1.2.2 Ayudas a propietarios de viviendas que las ceden en alquiler

Ya en 2013, esta Institución formuló ante la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda de Córdoba, Recomendación que se ha hecho extensible, en casos idénticos, a otras Delegaciones Territoriales, en la queja 13/6732:

“Recomendación para que tenga en cuenta, a los efectos del sentido de la Resolución que dicte en la solicitud del interesado, y en cuanto al resto de solicitudes pendientes de esta ayuda, la Sentencia de la Sección Primera del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, dictada en el procedimiento ordinario 779/2011, que anula una Resolución denegatoria de ayudas a propietarios por falta de disponibilidad presupuestaria, reconociendo el derecho a dicha ayuda para una solicitud presentada con fecha 6 de noviembre de 2008, pues, en términos de la propia Sentencia, “queda constatado que se otorgaron subvenciones a solicitudes posteriores a la del actor, incluso varios meses posteriores, siendo por tanto arbitraria la forma de proceder de la Administración que deniega la subvención al actor por falta de disponibilidad presupuestaria, pero concede muchas de fecha posterior. Sin que se puede oponer a dicha conclusión que se trata de distintas provincias porque la subvención es autonómica no provincial, de ahí que se otorgue o deniegue el Consejero, aunque se dicten por Delegación. No concurriendo el motivo de la denegación el motivo debe ser estimado.”

La Recomendación no fue aceptada. No obstante, la misma se apoyaba en una Sentencia dictada por un Tribunal Superior de Justicia, que al no sentar jurisprudencia, carecía de fuerza vinculante.

En consecuencia, nos vimos obligados a dar por concluidas nuestras actuaciones en los distintos expedientes de queja.

Sin embargo, recientemente se ha recibido un informe de la Secretaría General de Vivienda, del que merecen ser destacados los siguientes aspectos.

“Asumimos su recomendación de revisión de oficio de la Resolución de fecha 24 de febrero de 2012 de la entonces Delegación Provincial de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de Córdoba al efecto de proceder a la concesión de la Ayuda al propietario de vivienda libre; toda vez que a la fecha de presentación de su solicitud no se había agotado el crédito presupuestario en la provincia de Córdoba. En previsión de que puedan existir expedientes de ayudas de este programa en la misma situación, se va a proceder al análisis pormenorizado de todas las solicitudes y a la evaluación del coste a asumir que pueda suponer la resolución estimatoria de las que resulten, a fin de habilitar el crédito presupuestario en el ejercicio 2016, al no disponer del mismo en este momento debido al altura del año en la que nos encontramos.”

Acogemos con gran satisfacción que finalmente se vaya a habilitar el crédito necesario, en aras a dar satisfacción, en cumplimiento de la recomendación formulada por esta Defensoría, a aquellos expedientes de ayuda que, en su día fueron denegadas, en base a la inexistencia de disponibilidad presupuestaria, cuando existía crédito para su abono, si bien en la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda de Córdoba.

1.13.2.2.1.3 Ayudas a la rehabilitación

Por último, un año más, se mantiene el estado de suspensión que afecta desde hace ya varios años, a la tramitación de los expedientes de **ayuda a la rehabilitación de viviendas y edificios**.

Pues bien, esta suspensión incrementa, por el transcurso del tiempo, las situaciones de edificios o viviendas en estado de absoluto abandono o precariedad que no pueden ser rehabilitados. Edificios de varias plantas que carecen de un ascensor, y en el que residen personas con movilidad reducida, que se encuentran arrestados en sus domicilios, víctimas de su propia discapacidad.



En efecto, como ya tuvimos ocasión de comentar, en el Informe Anual pasado, desde esta Defensoría se solicitó de la Administración autonómica, que se contemplase en el nuevo Plan de Vivienda, la correspondiente partida presupuestaria, capaz de dar satisfacción a los expedientes de ayudas que gozan de la correspondiente autorización.

De otra parte, y en lo que se refiere a aquellas solicitudes de ayudas que no habían sido reconocidas y no iban a tener reflejo presupuestario en el nuevo Plan, se procediese a devolver a los solicitantes, los gastos que hubiesen tenido que soportar por exigencia de esa Administración.

Ilustran este epígrafe las siguientes quejas: queja 14/1720; queja14/3029; queja 15/0295; queja 15/0647; queja15/3691; queja 15/1463; queja 15/4522; queja 15/5301; queja 15/5885.

1.13.2.2 Ayudas autonómicas a la vivienda

Se incluye un grupo de quejas, igualmente numerosas, de ciudadanos afectados por el excesivo **retraso en el reconocimiento o pago de una serie de ayudas autonómicas, para el acceso a la vivienda.**

Como ya diéramos cuenta en el Informe Anual pasado, esta Institución, al hilo de una queja individual -queja 13/5552- promovió la oportuna investigación, con el propósito de conocer los motivos concretos, que originaban la excesiva dilación que se estaba produciendo con el reconocimiento y/o abono de estas ayudas.

La Delegación Territorial de Huelva, por ser el organismo afectado en la queja, justificaba en su informe esta situación en el hecho de que las ayudas autonómicas para el acceso a la vivienda aparecían reflejadas únicamente como ayudas a las que se podía optar, y sobre las que no se expedía resolución de reconocimiento de derecho alguno, estando condicionado su reconocimiento, a la existencia de la necesaria consignación presupuestaria.

Ciertamente, el paraguas de la inexistencia de disponibilidad presupuestaria, daba cobertura o amparo legal a la actuación de la Administración a la hora de desestimar dichas ayudas o suspender o dilatar el pago, al margen, de los perjuicios ocasionados a los ciudadanos, a los que nos hemos referido anteriormente.

Pues bien, pese a que desde un punto de vista estrictamente legal, y a priori, no podía apreciarse una actuación contraria a derecho imputable a la Administración de la Junta de Andalucía, la trascendencia del problema planteado, y el elevado número de personas afectadas, nos llevó a considerar la necesidad de abarcar este problema con carácter general.

Así, en el transcurso de nuestra investigación, pudimos comprobar que detrás de estos retrasos en el pago de las ayudas, en particular las ayudas a la subsidiación autonómica al préstamo hipotecario, nos encontrábamos con verdaderos dramas humanos.

En efecto, si bien la inexistencia de la necesaria consignación presupuestaria, daba cobertura legal a la Administración, no podíamos obviar, que este hecho, en modo alguno le resultaba imputable a la persona afectada, cuyo sentir generalizado era que no habrían optado a este tipo de viviendas si hubieran sabido que la ayuda se iba a retrasar.

En consecuencia con la situación descrita, consideramos que no podíamos quedarnos con respuestas como la inexistencia de consignación presupuestaria, para el pago de estas ayudas, ni en el presente ni en un futuro inmediato.

Es por ello, por lo que decidimos dirigirnos en esta ocasión, a la Dirección General de Vivienda, solicitando la emisión del preceptivo informe, en relación con las siguientes cuestiones puntuales:

“- Deberá concretarse el número de ayudas autonómicas a la vivienda, en su distintas modalidades, y en las distintas provincias:



a) Que habiendo sido reconocidas en virtud de la correspondiente resolución administrativa se encuentran pendientes de pago.

b) Que se encuentran pendientes de resolución.

- Partiendo de la premisa de la inexistencia de consignación presupuestaria, que se extiende desde el año 2010 al año 2014, solicitamos conocer si por esa Dirección General, en el ejercicio de las competencias que le son propias, se ha pensado en adoptar algún tipo de medidas que vengan de algún modo a paliar las desesperadas situaciones que está provocando el impago de dichas ayudas hasta tanto en cuanto se pueda regularizar el pago.

- Finalmente, solicitamos conocer si existe o se ha pensado en determinar un calendario de pago para estas ayudas."

A la vista de lo informado por la Dirección General, respecto a las ayudas autonómicas reconocidas de manera expresa, pero que aún no habían sido abonadas, podíamos deducir que se habían solventado o estaban en vías de solventarse, aquellas cuestiones que impedían su abono, estando previsto el mismo en este ejercicio presupuestario.

Por consiguiente, respecto de aquellas solicitudes que habían sido reconocidas pero no abonadas, parecía deducirse que el asunto se encontraba en vías de solución.

Lamentablemente, no corrían la misma suerte, aquellos expedientes que no habían sido resueltos, al no contemplarse la existencia de crédito presupuestario para su abono. Y respecto de los cuales, la Administración había optado por la aplicación de la figura del silencio administrativo.

Sin embargo, esta Institución no compartía la tesis del silencio administrativo, como cauce de resolución, por lo que procedimos a formular a la Secretaría General de Vivienda la siguiente **Resolución**:

"Recordatorio de los Deberes Legales contenidos en los preceptos que han sido transcritos.

Recomendación concretada en la necesidad de dar respuesta, a la mayor brevedad posible, a las solicitudes de ayuda a la vivienda formuladas por los ciudadanos, que no han recibido comunicación alguna."

No obstante, nuestra resolución no fue aceptada, alegándose como justificación, una vez más, la ausencia de disponibilidad presupuestaria. Además, desde la Administración se consideraba esta posición más ventajosa para las personas solicitantes, dado que opinaba que la denegación expresa cerraría la puerta a la posibilidad de obtener finalmente la ayuda.

Pues bien, visto el momento temporal en el que nos encontrábamos, la excesiva dilación en la tramitación de estas ayudas, y la necesidad de concluir sin más demoras, los expedientes en trámite, nos dirigimos nuevamente al citado organismo, en solicitud de la siguiente información:

"- En estos momentos, cuántos son los expedientes de ayuda de carácter autonómico, debiendo diferenciarse según la modalidad de ayuda de que se trate, que habiendo sido reconocidas en virtud de resolución administrativa, están pendientes de abono.

- Deberá concretarse, en que momento temporal se van a liquidar dichos expedientes, y con cargo a que partida presupuestaria o partidas presupuestarias.

Por último en el informe de esa Viceconsejería, se justifica la no resolución expresa de determinados expedientes de ayuda, en la inexistencia de consignación presupuestaria, por una parte, y de otra, en la intencionalidad de no cerrar la puerta a los solicitantes para que puedan cobrar dicha ayuda. Pues bien, desde esta Defensoría solicitamos que se nos aclare la trascendencia de dicha afirmación. Si existe alguna posibilidad, o por el contrario no existe ninguna, de que estas personas puedan cobrar estas ayudas."



En estos momentos estamos a la espera de recibir una respuesta a nuestra solicitud de información, que pueda poner fin a la tramitación de este expediente de queja, de forma satisfactoria a los intereses de los ciudadanos y ciudadanas afectadas por este conflicto.

Finalmente, para cerrar este apartado dedicado a la dación de cuenta sobre la situación que afecta, desde hace ya varios años, a las ayudas autonómicas para el acceso a la vivienda protegida, sirvan como muestra los siguientes expedientes de queja: queja 15/0075; queja 15/0154; queja 15/0155; queja 15/0345; queja 15/0401; queja 15/0417; queja 15/0628; queja 15/0643; queja 15/0652; queja 15/0683; queja 15/0847; queja 15/0851; queja 15/0927; queja 15/0928; queja 15/1071; queja 15/1093; queja 15/1227; queja 15/1250; queja 15/2060; queja 15/2257; queja 15/2532; queja 15/2984; queja 15/3262; queja 15/3386; queja 15/3705; queja 15/4515; queja 15/4698; queja 15/5380.

1.13.2.3 Desarrollo de la convocatoria de ayudas al alquiler, por orden de la Consejería de Fomento y Vivienda, de 3 de marzo de 2015

Durante este año 2015, hemos promovido una actuación de oficio, **queja 15/5618** con el ánimo de conocer en qué situación se encontraba la **convocatoria de ayudas al alquiler**, convocada por Orden de 3 de marzo de 2015, de la Consejería de Fomento y Vivienda, destinada a personas con ingresos limitados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que traía su causa en el programa de ayuda al alquiler de vivienda, del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013/2016.

La mentada convocatoria, acatando la discrepancia manifestada por el Ministerio de Fomento, sobre la posibilidad de excepcionar del requisito establecido en el artículo 6.5 de RD 233/2013, por el que se regula el Plan Estatal, ha sido objeto de modificación en virtud de la orden de 27 de octubre de 2015, en el sentido de contemplar de manera adicional que las ayudas concedidas a personas que tengan deudas con la Administración Tributaria y/o frente a la Seguridad Social, sean abonadas con fondos exclusivamente autonómicos.

Pues bien, la actuación de oficio referida, fue decidida para poder conocer, por un lado, cómo se estaba gestionando y desarrollando este Programa, tras la discrepancia aludida y los meses transcurridos desde su puesta en marcha y, por otro, tras observar esta Defensoría que las partidas presupuestarias de financiación estatal para la ejecución de los distintos programas de ayudas, previstos en el Plan Estatal y que tenía expreso reflejo en la Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda, y Suelo, por la que se publicaba el Convenio de Colaboración con la Junta de Andalucía, para la ejecución del Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013/2016, no tenían fiel reflejo en la convocatoria autonómica, reflejándose en ésta una partida presupuestaria de financiación estatal, notablemente inferior a la consignada en convenio.

Dicha Resolución, además, recogía las cantidades que en concepto de cofinanciación, se comprometía a aportar la comunidad autónoma.

Así, para el programa de ayudas al alquiler, que centraba nuestra investigación, el estado se comprometía a transferir la cantidad total, para el ejercicio 2014, de 14.277.500 euros, sin que constase ninguna partida presupuestaria, por este concepto, a cargo de la comunidad autónoma.

Para el año 2015, y por este mismo concepto, el Ministerio de Fomento y Vivienda comprometió, según se hacía constar en el texto del convenio, la cantidad de 24.330.090. No obstante, no figuraba en dicho documento, aportación alguna por parte de la Consejería de Fomento y Vivienda, para esta línea de ayudas.

En este contexto, y en ejecución de Plan Estatal de Vivienda, se publicó la ya referida, Orden de la Consejería de Fomento y Vivienda, de 3 de Marzo de 2015, con un acompañamiento presupuestario en cuantía de 15.000.000 euros, proveniente de fondos estatales. Habilitándose una partida autonómica, en cuantía de



800.000, para el pago de estas ayudas, a las personas que reuniendo los requisitos exigidos, mantengan alguna deuda tributaria o frente a la seguridad social.

Además, otra cuestión a tener en cuenta, era que según podíamos deducir de la lectura del convenio de colaboración firmado entre la administración estatal y autonómica, el Estado, como ya hemos señalado, se comprometía a transferir una cantidad determinada con cargo al año 2014. No obstante, desconocíamos que hubiese existido una convocatoria de estas ayudas en el año 2014. Lo que nos hacía plantearnos el destino de los fondos estatales, para el indicado año.

Pues bien, a la vista de cuanto antecede, nos dirigimos la Secretaría General de Vivienda, organismo éste al que hemos solicitado recientemente la emisión del preceptivo informe, aún pendiente de respuesta.

1.13.2.4 Retraso aprobación del nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía

El retraso que viene padeciendo la aprobación del nuevo Plan de Vivienda, es un asunto que sigue preocupando a esta Institución, toda vez que, como venimos insistiendo, el mismo se caracteriza por ser un instrumento necesario para la efectividad de las políticas de vivienda en el ámbito de nuestra comunidad autónoma.

Por este motivo, ya en 2014, como se diera cuenta en el Informe Anual pasado, y conviene recordar, esta Defensoría inició la oportuna investigación, en la [queja 14/5558](#) para conocer en qué momento se iba a proceder a la aprobación del Nuevo Plan de Vivienda.

Las respuestas obtenidas, en nada venían a satisfacer nuestra solicitud de información, toda vez que la aprobación del plan se iba condicionando a una serie de trámites de carácter burocrático, que nunca llegaban a culminar, lo que nos obligó a emitir Resolución al citado organismo, de la que dimos cumplida cuenta en nuestra anterior Memoria Anual.

Centrándonos en las actuaciones llevadas a cabo en relación con este asunto, durante este año 2015, nos referimos en primer lugar a la respuesta a nuestras Recomendaciones, por parte de la Secretaría General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura, que se pronunciaba en los siguientes términos:

“De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, con fecha 2 de diciembre de 2014 tuvo entrada en el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería de Presidencia, la solicitud de informe jurídico preceptivo al proyecto de Decreto por el que se regula el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, a tenor de lo establecido en el artículo 78.2 del Reglamento de este Gabinete aprobado por el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre. Dicho informe debería haber sido emitido en el plazo improrrogable de diez días.”

Dado que, al parecer, para que pudiese continuar el trámite para la aprobación definitiva del Nuevo Plan Andaluz, resultaba requisito sine qua non, que desde el gabinete jurídico se emitiese el preceptivo informe, que fue solicitado con fecha 2 de diciembre de 2014, y que debió ser evacuado en el improrrogable plazo de 10 días, (según datos que se contienen en el mentado informe), nos dirigimos a dicho Gabinete Jurídico, al objeto de que nos informase si, en esos momentos, ya había sido emitido el preceptivo informe y, en caso contrario, se nos comunicasen los motivos por los que, habiendo transcurrido más de tres meses (hasta ese momento), aún estaba pendiente dicho trámite.

Sorpresivamente, la respuesta recibida del gabinete jurídico de la Consejería de la Presidencia fue la siguiente:

“Se pone en su conocimiento que el informe SSPI00104/14, relativo al “Proyecto de Decreto por el que se regula el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2014-2019”, fue emitido el día 19 de enero de 2015, tal y como consta en el oficio de remisión, del que se acompaña copia, y adelantado por correo electrónico”.



Lamentablemente, tras dos años de actuaciones por parte de esta Defensoría, con un solo objetivo, conocer en qué momento se iba a aprobar el Plan de Vivienda, lo cierto es que nos encontramos en el punto inicial que motivó nuestra actuación.

Es por ello, por lo que nos hemos visto obligados a dirigirnos, una vez más, a la Secretaría General de Vivienda, trasladándole la respuesta obtenida por parte del Gabinete Jurídico, e interesando un pronunciamiento al respecto.

Finalmente se ha recibido el informe solicitado de la Secretaría General de Vivienda, del que merecen ser destacados los siguientes aspectos:

“Tras la conformación del nuevo Gobierno Andaluz, surgido en julio de 2015, el Consejero de Fomento y Vivienda ha asumido, en sede parlamentaria, como compromiso de legislatura, la culminación y puesta en marcha del nuevo Plan Andaluz de Vivienda y Rehabilitación. Un plan que permita sentar las bases de la política de vivienda en los próximos años, incorporando acciones y medidas que permitan hacer efectivo el derecho a una vivienda digna.

Será el primer Plan que se articulará en el marco de la Ley 1/2010 de 8 de marzo Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía que obliga a la Junta de Andalucía a elaborar el Plan que será el instrumento encargado de concretar las políticas de vivienda y suelo de la comunidad autónoma, establecidas en dicha Ley, para el periodo de vigencia al que se refiera (Art. 12).

Conscientes de las crecientes dificultades de los ciudadanos, especialmente de los sectores más vulnerables para acceder a una vivienda, del aumento de los desahucios y de las ejecuciones hipotecarias que culminan con las salidas de las familias de su vivienda habitual, así como de un mercado del alquiler débil frente a un aumento de la demanda de soluciones habitacionales para una población empobrecida en los últimos años, hemos apostado por un Plan ambiciosamente realista que persigue tres objetivos fundamentales:

- 1. Facilitar el acceso a la vivienda a la ciudadanía en condiciones asequibles y evitar la exclusión social, e impedir la pérdida de la vivienda por motivos económicos y fomentar el mercado de alquiler de viviendas, fundamentalmente las desocupadas.*
- 2. Incentivar la rehabilitación y promoción de viviendas, promoviendo la recuperación económica del sector de la vivienda para reactivar el empleo.*
- 3. Y, facilitar el cambio hacia un modelo de ciudad sostenible impulsando actuaciones de rehabilitación de determinadas áreas, de adecuación del espacio público y de rehabilitación de inmuebles de destacado interés urbano y patrimonial.*

Se trata de un Plan que podrá entrar en vigor en el primer trimestre de 2016.”

A la vista de lo informado, acogemos con gran satisfacción que por parte de ese Consejería, la aprobación del nuevo plan de vivienda este entre sus prioridades, aunque como hemos expuesto, con un lamentabilísimo retraso y que su aprobación, sea una realidad a la mayor brevedad, por ser éste un instrumento necesario para poner en práctica las políticas de vivienda, en nuestra comunidad.

Asimismo, nos alegra comprobar la sensibilidad manifestada por ese organismo con respecto a la situación que lamentablemente padece un sector muy elevado de la población andaluza, en el acceso a una vivienda digna.



1.13.2.5 Deficiencias constructivas

En este apartado tienen cabida un importante número de quejas, entre las que merecen ser citadas, la queja 14/3370; queja 14/5621; queja 15/0804; queja 15/0839; queja 15/1931; queja 15/4570; todas ellas, con un denominador común, las **deficiencias estructurales en los edificios**: grietas en fachadas y techos, filtraciones, deficiencias estructurales graves, que han provocado en ocasiones el derrumbamiento de cubiertas, caídas de techos, llegando incluso a producirse el derrumbe de algunas viviendas.

Pues bien, lo más destacado de la problemática que comentamos, es que estas situaciones se mantienen durante años, pese a los compromisos de las administraciones implicadas (autonómica, municipal y estatal) de aportar soluciones, que si bien tienen su reflejo en convenios o acuerdos, lamentablemente éstos quedan, en algunos casos en papel mojado, y en otros se ejecutan parcialmente algunas de las obras de rehabilitación comprometidas, incumpléndose sistemáticamente los plazos. Esta problemática se da, tanto en viviendas propiedad de la Administración como en viviendas de propiedad privada, cuyos titulares, al carecer de ingresos suficientes no pueden acometer sin ayuda pública, costosas obras como las necesarias para que los edificios de vivienda cuenten con condiciones dignas de seguridad y de adecuación.

Sirva como ejemplo la **queja 15/1931** que se inició de oficio, al tener conocimiento esta Institución de la existencia de lagunas de aguas fecales en la vía pública en algunas calles de un barrio sevillano, considerado como barrio marginal.

Según contaban los distintos artículos que sobre este asunto se publicaron, estos hechos, se venían sucediendo desde finales del año 2014 y, consistían en la rotura de arquetas y canalizaciones de agua que sacaban a los zaguanes, soportales de los bloques y a la misma vía pública los residuos fisiológicos, de los residentes que viven en régimen de alquiler en estas viviendas sociales. Al parecer, las deficiencias de las conducciones se atribuían al mal uso de los residentes y a los estragos que causaban las ratas, las cuales se comían el material y rompían las infraestructuras.

La situación creada, preocupó sobre manera a esta Institución, toda vez que podrían estar viéndose conculcados derechos constitucionales como el previsto en el artículo 43, de protección a la salud, o el del artículo 49, a una vivienda digna e incluso el derecho a la integridad física del artículo 15.

A tenor de la normativa vigente, era el Ayuntamiento el que tenía atribuidas las competencias relacionadas con el control de la salubridad de los espacios públicos, y por tanto era quien habría de realizar las actuaciones oportunas, mediante los controles pertinentes, a fin de comprobar si existía algún riesgo para la salud de los vecinos por la causa que se describía, recabando en caso de que lo estimase necesario, la colaboración de los dispositivos correspondientes de la Administración Autonómica, la cual estaba llamada a prestar apoyo técnico a los municipios para el desarrollo de estas funciones.

En consecuencia, dirigimos nuestra solicitud de información ante el Ayuntamiento de Sevilla, y la Oficina de Rehabilitación Integral del Polígono Sur, a la vez que participamos nuestra intervención a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, y la Comisionada del Polígono Sur de Sevilla.

Tras examinar con detenimiento, la información recibida de las administraciones y organismos afectados, acogimos con satisfacción las medidas de choque adoptadas para resolver la problemática planteada, la coordinación llevada a cabo entre todas las administraciones implicadas y los proyectos de obras de rehabilitación que se iban a poner en marcha por AVRA, a finales del mes de septiembre.

Otro ejemplo lo tenemos en la queja 14/3930, siendo esta vez la afectada, una barriada constituida por viviendas plurifamiliares en bloques, de titularidad privada, situada en el municipio gaditano de Jerez. Sus promotores, la totalidad de los vecinos que habitan esta barriada unos 2000 aproximadamente, venían padeciendo desde hacía varios años la gravísima situación estructural en que se encontraban las viviendas afectadas por grietas en fachadas y techos, filtraciones, deficiencias estructurales graves, que habían provocado derrumbamientos de cubiertas, caídas de techos y, en algún caso, desplome de la vivienda. En la fecha de la queja, se encontraban 9 viviendas desalojadas, lo que había evitado que se produjera una verdadera tragedia.



Conocedores de todo ello, la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Jerez desde 2009 habían suscrito varios acuerdos de colaboración a través de la figura de un Protocolo para la Rehabilitación Integral de la barriada, obras comprometidas que, según nos decían, se habían venido incumpliendo de forma sistemática.

Con posterioridad en mayo de 2011, se firmó un acuerdo de la comisión bilateral, Ministerio de Fomento, Junta de Andalucía con la colaboración del Ayuntamiento de Jerez para la financiación de las 94 viviendas que constituyen la primera fase del Área de Rehabilitación Integral del barrio, acogida al Plan Estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 a abonar entre las administraciones durante el periodo 2011-2014, igualmente incumplido.

A lo largo de todo el año 2015, hemos continuado con la tramitación de la queja, habiendo podido conocer a la vista de la información obrante en el expediente, incluida la recabada tanto de la Asociación de Vecinos promotora de la queja, como de la Sra. Alcaldesa Presidenta del Ayuntamiento de Jerez, en visita efectuada por esta Defensoría el pasado día 9 de noviembre de 2015 a la Barriada que nos ocupa, y al Ayuntamiento de la Ciudad, la disposición de las Administraciones implicadas para continuar la rehabilitación de la Barriada con cargo al Presupuesto de 2016, con actuaciones similares a las ya ejecutadas y en una serie de bloques que tenían ya firmado convenio, mediante una addenda al Protocolo de 2009, aunque surgían dudas de si podría asumirse un compromiso de gasto destinado a estas obras de rehabilitación con cargo a un Presupuesto autonómico aún sin aprobar, a lo que añadimos también, con cargo a un Plan Autonómico de Vivienda pendiente de aprobación.

Finalmente, en nuestra visita, pudimos ver in situ, el estado de inhabilitación y de grave riesgo para los moradores de varias viviendas de la barriada que se encuentran apuntaladas por daños estructurales y desalojadas, dándonos una relación de los bloques en estas circunstancias, por lo que hemos vuelto a pedir información sobre las posibilidades de intervención que hubiera en estos bloques, ya sea con cargo a algunos de los Programas del futuro Plan Andaluz de Vivienda y Rehabilitación, pendiente de aprobar, ya sea al amparo de cualquier otra normativa. Del resultado final de nuestras actuaciones, daremos cuanta en la Memoria Anual de 2016.

1.13.2.6 Permuta de vivienda por razones de conflictividad social y/o discapacidad

En este apartado, nos proponemos dar cuenta de aquellas situaciones que padecen muchos ciudadanos y ciudadanas andaluzes, que viven en inmuebles de titularidad pública y que bien por su ubicación, dentro de un barrio marginal y conflictivo, bien porque la vivienda cuenta con barreras arquitectónicas que limitan aún más la movilidad de quienes ya la tienen limitada por razón de su discapacidad, solicitan un cambio de vivienda, dado que sus precarias economías, no les permiten acceder a otra vivienda en el mercado libre.

Pues bien, tras estas solicitudes de permutas, y como más adelante se verá con el análisis de las quejas recibidas, se esconden situaciones verdaderamente dramáticas. Familias, entre las que se encuentran sus hijos/as menores, que viven aterrorizadas, ante las graves amenazas, insultos, vejaciones, que tienen que soportar por parte de sus vecinos; por otra parte, nos encontramos con personas que como consecuencia de la discapacidad que padecen, se encuentran presas en sus propios domicilios, al no contar éstos con las adaptaciones que exige su discapacidad, para poder desenvolverse normalmente.

Una vez más, nos volvemos a encontrar con la carencia de viviendas disponibles, en número suficiente, para poder atender estas solicitudes.

Fiel reflejo de la problemática comentada lo son, entre otras, la queja 15/0771; queja 15/1337; queja 15/1743; queja 15/1799; queja 15/2020; queja 15/2742; queja 15/3504; queja 15/3732; queja 15/4164; queja 15/4408; queja 15/4715; queja 15/4761; queja 15/5212.



Asimismo, estas situaciones se agravan por el hecho de que la normativa vigente que se aplica a las permutas de viviendas públicas, requiere que las personas adjudicatarias que las soliciten, estén al corriente del pago de las rentas, hecho este que dificulta en muchas ocasiones que se pueda acceder a esta pretensión, además del citado de carencia de viviendas disponibles. Desde esta Oficina, **desde hace años venimos reclamando la puesta en marcha de un banco o registro de viviendas para permuta en el que se puedan inscribir las personas que lo solicitan con la finalidad, entre otras, de ponerlas en contacto y que puedan llegar a un acuerdo entre ellas.**

Por otra parte, esta necesidad de cambio de vivienda de personas con movilidad reducida que viven en las plantas superiores, en los casos de bloques de viviendas en altura en los que no funcionan los ascensores por el impago de las cuotas de comunidad, no se produciría si las personas adjudicatarias cumplieran con su obligación de contribuir al pago y sostenimiento de los servicios e instalaciones comunes. Pensamos que una adecuada cultura de la conservación y el mantenimiento de los edificios de viviendas públicas reduciría en mucho costosas obras de rehabilitación que han de llevarse a cabo a posteriori, cuando han dejado de reunir adecuadas condiciones de habitabilidad y conservación por este hecho, así como minimizar las solicitudes de cambio de vivienda, por los motivos descritos.

A continuación, con el ánimo de ejemplificar las situaciones descritas, vamos a detenernos en el análisis de algunas de estas quejas.

- Queja 15/3504: La interesada, manifestaba que vivía junto a su hijo de 10 años de edad, en una barriada conflictiva del municipio de Sevilla. Contaba, que tanto ella como su hijo, vivían continuamente amenazados por algunos de sus vecinos, lo que le obligó a denunciar los hechos ante la policía. No obstante, su denuncia, provocó que la situación de conflicto deviniese insostenible. Además, se daba la circunstancia que la interesada era víctima de violencia de género.
- Queja 15/4164. En esta queja su promovente exponía, que vivía en una vivienda de promoción pública, en el municipio de Córdoba, por la que pagaba una renta de 60 euros mensuales. Y añadía, que su precaria situación económica le había impedido atender puntualmente el pago de la renta. Explicaba, que su hija de 14 años de edad, desde su nacimiento, padecía una enfermedad rara que cursaba con una afectación ósea generalizada, provocando deformaciones progresivas en todos los huesos, con riesgo de fracturas generalizadas, ante el mínimo contratiempo. Característico de su proceso, era un empeoramiento significativo de su capacidad de autonomía personal.

En el año 2014, cursó la oportuna solicitud de cambio de vivienda social, a una que careciese de barreras arquitectónicas. La Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, manifestó no poder atender dicha solicitud, al existir una deuda pendiente.

- Queja 15/4408. El interesado exponía que residía en una vivienda de titularidad de la Junta de Andalucía, en régimen de alquiler social. Tenía reconocido un grado de discapacidad del 69%, lo que le impedía vivir en un séptimo piso, ya que si bien la vivienda tenía ascensor, debido al impago por parte de los vecinos del bloque, el mismo estaba fuera de servicio.

Por este motivo, había solicitado una permuta de su vivienda, por otra que estuviese ubicada en un bajo, o en un edificio que contase con un ascensor en funcionamiento. No obstante, desde la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía se le informó que no podría ser atendida su petición al existir una deuda pendiente, en concepto de renta de alquiler.

- Queja 15/5212. En esta queja la persona compareciente exponía, que la vivienda de titularidad pública que se le adjudicó, fue ocupada de forma ilegal. Tras presentar su reclamación, se le adjudicó una nueva vivienda, donde su hijo fue agredido brutalmente por algunas personas de la nueva vecindad, que además, los amenazaron para que abandonaran la misma. Ante esta situación, y por motivos de seguridad, finalmente se vio obligado a renunciar a la vivienda.



1.13.2.7 Las viviendas protegidas públicas desocupadas

Muchas personas, en sus escritos de petición de ayuda a esta Defensoría, nos manifiestan que saben o conocen de la existencia de viviendas protegidas públicas desocupadas en su localidad o no destinadas al fin social que han de tener las mismas, bien por estar cerradas y vacías, o al estar usándose sólo de manera esporádica por sus iniciales adjudicatarios o para servir de sitio de reunión de jóvenes, normalmente, hijos de la persona a la que en su día se le adjudicó la vivienda y cuya familia ya no vive allí al haber fijado su domicilio en otra.

Tras las investigaciones que llevamos a cabo con ocasión de quejas individuales, hemos podido comprobar que las viviendas de promoción pública, titularidad de la Agencia de la Vivienda y Rehabilitación de Andalucía que puedan destinarse a segunda ocupación por estar desocupadas, al menos formalmente, son muy escasas, ofertándose únicamente las que van quedando libres por diversos motivos, lo que unido a la lentitud que a veces afecta a la recuperación de oficio de estas viviendas y su posterior proceso de adjudicación hace que pueda tardarse meses, cuando no años, su nueva puesta a disposición de familia necesitada de acceder a una vivienda de estas características, con lo que nos encontramos con que la tasa de reposición del parque público residencial de titularidad autonómica, en la actualidad es prácticamente inexistente.

Sin embargo, la realidad que nos denuncian las personas necesitadas de vivienda protegida pública, es bien distinta, existen situaciones de desocupación y mal uso totalmente desconocidas por la Administración propietaria de las mismas.

Hemos de destacar al respecto, que **esta Institución, especialmente sensibilizada con la situación de emergencia habitacional que, desgraciadamente afecta a muchas familias andaluzas y, conscientes de la escasez de viviendas destinadas al alquiler social, no puede admitir que existan viviendas protegidas públicas que se encuentran desocupadas.**

Esta situación, puede verse agravada por la lentitud en el desarrollo del proceso para su nueva adjudicación, lo que motiva que en el iter, en muchas ocasiones la vivienda sea ocupada de forma irregular, conculcándose de esta forma el derecho de las personas y familias en lista de espera que por la baremación de sus circunstancias económicas, personales y familiares pudieran resultar adjudicatarias legales al tener una mejor posición de partida.

Es por ello, por lo que esta Defensoría, con el propósito de combatir estas situaciones, siempre que tiene conocimiento, bien a través de las denuncias de los interesados en queja, bien a través de las denuncias recogidas en los medios de comunicación, promueve la oportuna investigación de oficio ante los organismos afectados.

Como buena parte de las denuncias que recibimos corresponden a viviendas desocupadas propiedad de AVRA, corresponde a este organismo proceder a la investigación y comprobación de los hechos denunciados para con posterioridad llevar a cabo las actuaciones legales que procedan encaminadas a que las viviendas en cuestión cumplan con el fin público que justificó su construcción. Para ello, se suele pedir la colaboración municipal, esencialmente para llevar a cabo visitas de inspección en días alternos y en diversos tramos horarios a fin de comprobar la ocupación habitualidad o no de las personas adjudicatarias, los datos de empadronamiento etc.

No obstante, en la dilatada trayectoria de esta Defensoría investigando hechos de esta naturaleza, la colaboración municipal deja mucho que desear en algunas ocasiones. Tal fue el caso de la **Queja 15/3887**, promovida de oficio, al haber tenido conocimiento esta Oficina, de la existencia de viviendas de promoción pública presuntamente desocupadas en el municipio de La Carolina (Jaén). En su respuesta la Secretaría General de Vivienda, nos decía que las peticiones de colaboración realizadas al Ayuntamiento por parte de AVRA, en relación con el parque de vivienda de promoción pública en el municipio, no habían sido atendidas, lo que había dificultado la tarea de dar contenido veraz a los expedientes administrativos de recuperación de viviendas.

Afortunadamente, en el escrito final de respuesta, esta situación ya había sido resuelta, habiéndose iniciado una labor de colaboración entre ambas Administraciones que estaba dando como resultado el trabajar en coordinación para dar cumplimiento al fin social que debe tener el parque residencial público.



En cursos de investigación, tenemos también las siguientes quejas:

· **Queja 15/5148.** Esta queja fue iniciada de oficio por esta Institución al tener conocimiento, a través de una queja individual, de la posible existencia de viviendas desocupadas, en el municipio de Alcalá de Guadaíra.

· **Queja 15/ 5413.** Esta queja también fue promovida de oficio por esta Defensoría, al tener conocimiento a través de la tramitación de una queja individual, que existía una vivienda, ubicada en un barrio del municipio de Córdoba, que al no haber sido ocupada en ningún momento, por su legítimo adjudicatario, fue ocupada de forma irregular por un tercero. Quien a su vez, abandonó la misma. No obstante, al parecer, la vivienda seguía desocupada.

O la queja 14/1832, también incoada de oficio, al haber tenido conocimiento esta Institución de que en una urbanización sita en el municipio de Almensilla, cuyas viviendas, al parecer, estaban calificadas como protegidas en compraventa, después de 5 años, seguían muchas de ellas vacías y sin ocupar. Según la persona denunciante, las personas propietarias maquillaban su habitabilidad enlozando la entrada y poniendo flores, pero realmente seguían vacías (en cada calle, podía haber entre dos y tres casas vacías), sin contar las alquiladas ilegalmente, generando un enriquecimiento injusto a la propiedad que las alquilaba por 450 euros, pagando 247 de hipoteca.

A la vista de la información recibida procedimos a emitir **Resolución**, a fin de que por la Delegación Territorial de la Consejería de Fomento y Vivienda en Sevilla, en el ejercicio de la función inspectora que tenía asignada, se promoviera la oportuna investigación, a fin de poder identificar aquellas viviendas de la promoción..., ubicada en el municipio de Almensilla, que se encuentran desocupadas por sus adjudicatarios, con la finalidad de que, en función del resultado de la inspección aludida, se adopten las medidas oportunas encaminadas a que las mismas cumplan con el fin de interés público que presidió su construcción.

A fecha de cierre de este Informe Anual, por la Secretaría General de Vivienda, se nos ha comunicado que se iniciaron actuaciones previas, tratándose de viviendas protegidas de iniciativa municipal y autonómica en venta promovidas por el Ayuntamiento de Almensilla, al amparo del Plan 2005-2008, habiéndose reclamado la colaboración del mismo para la realización de visitas programadas y periódicas, por lo que hemos de entender que nuestra recomendación ha sido aceptada.

1.13.2.8 Ocupaciones sin título de viviendas protegidas públicas y edificios sin concluir

Viene siendo habitual desde hace unos años, la solicitud o demanda de ayuda a la Defensoría de personas ocupantes ilegales de viviendas protegidas públicas para poder permanecer o regularizar su situación de ocupación y uso en la vivienda ocupada. La mayor parte de las veces, las personas interesadas alegan haber tenido que llegar a este extremo ante una necesidad urgente de vivienda, sin haber recibido respuesta positiva por parte de los poderes públicos. Es frecuente que se trate de mujeres solas con cargas familiares, con hijos e hijas menores, con carencia absoluta o semiabsoluta de ingresos que no podrán satisfacer este derecho a largo plazo sin ayuda de la Administración.

A este respecto, queremos efectuar una reflexión y es que, aún cuando este tipo de situaciones no puedan ser amparadas por esta Defensoría, por cuanto que el acceso como persona adjudicataria legítima de vivienda protegida pública solo debe efectuarse tras haber sido seleccionada conforme a los procedimientos legales de adjudicación, es una realidad el que si estas viviendas están vacías y sin ocupar, sin que la Administración tenga efectivamente controlado su patrimonio público residencial mediante la eficaz y eficiente gestión del mismo, habiendo tanta necesidad, indirectamente se incentiva a las personas y familias en situación de extrema y urgente necesidad de vivienda a que ocupen las mismas.

Ejemplo de algunas de estas situaciones los tenemos en la queja 15/5308, 15/983, 15/1905, 15/2073, 15/5258, etc.



Finalmente, en el presente ejercicio, hay un incipiente grupo de quejas interpuestas por el vecindario de determinadas áreas, en las que existen **edificaciones no finalizadas**, que afean considerablemente los núcleos de población y facilitan el vertido de basuras y escombros. El malestar de los vecinos por la existencia de estas obras no acabadas se incrementa en algunos casos en que han sido ocupadas por grupos de personas que viven en condiciones precarias sin agua ni luz y con escasa higiene, con los riesgos sanitarios que ello conlleva. También se ha denunciado tráfico de drogas a baja escala, música a volumen elevado y amenazas al vecindario.

Estos conflictos de convivencia entre ambos grupos de vecinos también se producen, en ocasiones, en barriadas en las que no existen edificaciones por finalizar, aunque sí determinadas viviendas que han sido ocupadas a lo largo de los años.

El abordaje de las complejas situaciones a las que nos referimos requiere una intervención intersectorial, multidisciplinar y coordinada de los tres niveles de la Administración, estatal, en aquellas cuestiones que afectan a la seguridad y al orden público, Autonómica, en cuanto que es la que tiene las competencias exclusivas en materia del derecho a la vivienda y la local, indudablemente la más afectada, al residir en ella las competencias urbanísticas, a través de las cuales ha de velar por el cumplimiento de los diversos deberes urbanísticos de la propiedad de estos inmuebles y las competencias en materia social, dadas las situaciones de vulnerabilidad y de verdadera exclusión social en las que viven estas personas.

Estos supuestos se agravan, cuando se da la circunstancia de que los edificios abandonados y en esta situación, que mucho nos tememos se está dando en toda nuestra geografía andaluza, no tienen propietario conocido, por haber desaparecido la empresa promotora o encontrarse la misma en concurso de acreedores. Ejemplo de todo ello lo tenemos en la queja 14/4177, queja 15/3162, queja 15/4161, 15/4615 y 15/5623.

1.13.2.9 Cesión de viviendas de la SAREB y del Fondo Social de la Vivienda para el alquiler social en la comunidad autónoma de Andalucía

La necesidad de incorporar un mayor número de viviendas para alquiler social al escaso número existente actualmente en el parque público de viviendas de Andalucía, es una constante que viene siendo reiterada por el Defensor del Pueblo Andaluz, máxime teniendo en cuenta que venimos asistiendo en los últimos años, a un aumento sin precedentes de la demanda de viviendas sociales, debido al empobrecimiento de la sociedad andaluza, existiendo un amplio sector de población que no puede acceder por sus propios medios a las viviendas de régimen libre.

Ello nos ha llevado a considerar como una opción más a tener en cuenta para poder disponer de un mayor número de viviendas **que puedan cederse a las personas con menor poder adquisitivo en régimen de alquiler, a las existentes en poder de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) y del Fondo Social de Viviendas (FSV)**, al haber tenido noticias de que dicha sociedad traspasaría de forma temporal la gestión de otras 2.000 viviendas a las administraciones regionales y locales para destinarlos a usos sociales. Estas 2000 viviendas se suman a otro número similar de viviendas que la SAREB destinó en 2013 para el mismo fin.

Cabe destacar que la normativa andaluza en materia de vivienda ha previsto expresamente la incorporación de bolsas de viviendas vacías al parque residencial, estableciendo medidas de fomento para evitar la existencia de viviendas deshabitadas.

Además, en las Jornadas de Coordinación de las defensorías del pueblo, celebradas en el mes de septiembre de 2015 en Santander, se realizaban algunas propuestas relacionadas con la SAREB y con el Fondo Social de la Vivienda, tales como que *“debe considerarse que la SAREB y el Fondo Social de Viviendas son elementos determinantes de la política de vivienda, y que las bolsas de vivienda en su poder, así como las que se encuentran en manos de las entidades financieras, están especialmente sujetas a la función social de los inmuebles residenciales*



dada la vinculación de esos activos con la política económica y financiera”, o que debe “intensificarse la difusión del Fondo Social de Viviendas y su conocimiento por el público; ampliar los supuestos y flexibilizar los requisitos para que las personas y familias que han perdido sus viviendas puedan acceder a las que nutren el FSV”.

A la vista de cuanto antecede, hemos procedido a incoar de oficio la [queja 15/6039](#), ante la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, las ocho Diputaciones Provinciales y ante los 29 ayuntamientos andaluces cuyos municipios contaban con más de 50.000 habitantes.

1.13.2.10 Otras cuestiones relativas a la vivienda protegida

Abordamos varias cuestiones que aunque no hayan sido objeto de un número importante de quejas, por la casuística de las mismas, merecerían si quiera su mención, como son algunas quejas relativas a **irregularidades en procedimientos de adjudicación**; el **impago de las cuotas de comunidad de viviendas** titularidad de la administración en edificios plurifamiliares; las dificultades para la **descalificación de viviendas protegidas** (queja 14/2666): quejas referentes a la tramitación de la **renuncia a viviendas de protección oficial**, que en algunos casos son abandonadas por vía de hecho, lo que genera que se mantenga el alta en el censo del IBI (queja 15/1732), etc.

1.13.2.11 Mediación con Entidades Financieras

El acceso a la vivienda como derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución, constituye además un elemento clave para la integración social de las personas, que no puede quedar desatendido por los Poderes Públicos bajo ningún concepto.

La realidad social, sin embargo, nos muestra que no siempre se da respuesta a las necesidades básicas, a pesar de los esfuerzos acometidos por tantas Instituciones, Organizaciones no Gubernamentales, Asociaciones y todo tipo de entes que procuran asistir a la ciudadanía en esta línea, en la medida en que se lo permiten sus respectivas competencias.

Con todo, son las políticas públicas las que deben dirigirse a paliar estas necesidades, con especial énfasis en las situaciones de emergencia social, a las que llegan las familias en un contexto socioeconómico de crisis sostenida, que está haciendo auténticos estragos a nivel de fragmentación y dualización social, a lo que debemos añadir la penosa situación que está viviendo un muy elevado número de personas que, además, no deja de crecer.

La vivienda social en España representa sólo el 1% frente al 32% de Países Bajos o el 18% de Reino Unido, según consta en un informe de Amnistía Internacional, a lo que hay que añadir que entre 2009 y 2015, el gasto público de vivienda se ha reducido en los Presupuestos Generales del Estado en más de un 50%. Es evidente que se debe volver la mirada sobre esta realidad e intervenir de manera realmente efectiva, dado que son precisamente estos Poderes Públicos los principales responsables de hallar la solución a la problemática tan grave y de tan hondo calado a la que nos estamos refiriendo. Y es que la envergadura de la crisis hipotecaria, la falta de agilidad y efectividad en el hallazgo de vías de alivio de las deudas y la falta de respuestas efectivas a quienes demandan un techo para vivir con sus familias está provocando una alarma social que, puede afirmarse, crea una situación particularmente grave.

Esta realidad a la que atendemos desde la Oficina del DPA, nos muestra unas aristas más afiladas con respecto a las personas más vulnerables (desempleadas, mayores, niños y niñas, madres solas con menores a cargo, mujeres víctimas de violencia de género, inmigrantes, personas con discapacidades, etc.) en la medida en que observan que la vivienda que habitaban les ha sido arrebatada, o están inmersas en un proceso que persigue su desalojo, que en algunos casos además arrastran una deuda (en ocasiones a lo largo de toda la vida) a la que no pueden hacer frente y no tienen un horizonte esperanzador para ello. La



carencia de expectativas en el logro de soluciones incrementa la gravedad de la vivencia personal y familiar de estas situaciones.

Es cierto que hace unos años se tomaron medidas para abordar la crisis hipotecaria: dos Reales Decretos-Leyes, de marzo y noviembre 2012, y una ley adoptada por el Parlamento en mayo de 2013, que han implementado medidas para proteger temporalmente a algunos colectivos de personas contra los desahucios, enmendar los procedimientos judiciales para garantizar el derecho a apelar cláusulas contractuales injustas y proporcionar recomendaciones para aliviar la deuda y, en algunas circunstancias, cancelarla. También es verdad que en 2012 se creó un Fondo de Vivienda Social, constituido por algo menos de 6.000 propiedades que los bancos cedieron voluntariamente para ofrecer a las familias desalojadas lugares donde vivir con alquileres asequibles. Todo ello viene siendo de gran ayuda, pero no deja de ser un primer paso de los Poderes Públicos en la atención a estas situaciones descritas porque, evidentemente, los criterios para beneficiarse de estas medidas son restrictivos y eso implica necesariamente que se excluye a muchas familias y personas necesitadas para las que no hay previsto ningún mecanismo de sostén y ayuda en relación con la vivienda.

Andalucía ocupa, según datos del Consejo General del Poder Judicial, el nada alentador tercer lugar, tras las Comunidades Autónomas de Cataluña y Comunidad Valenciana, en el número de lanzamientos practicados en 2014 y 2015.

Según datos el Consejo General del Poder Judicial, en España se ha practicado, en 2014, un total de 68.091 lanzamientos de familias de sus respectivas viviendas, en procedimientos de ejecución hipotecaria. De ellos, 10.344 corresponden a familias andaluzas que, si bien supone un descenso aproximado del 4% respecto al año anterior, la tendencia no deja de ser preocupante. En los tres primeros trimestres del año 2015 se incrementó más del 6% la media de lanzamientos efectuados respecto de los tres trimestres del año anterior. Esta tendencia indica, por tanto, que mientras que en nuestra Comunidad Autónoma el nivel de necesidad social de una vivienda se multiplica exponencialmente, no lo hacen sin embargo, los recursos destinados a paliar las consecuencias de toda índole que ello provoca en la familia (rupturas, afecciones psicológicas, problemas con la escolarización, con el desarrollo educativo, etc.)

Por otro lado, nuestra Comunidad encabeza la lista de ejecuciones hipotecarias de viviendas llevadas a cabo en toda España, según datos del INE, con un total de 2984 ejecuciones. A ello hay que añadir que el 0.17% (uno de los valores más altos del territorio nacional) de las hipotecas sobre viviendas constituidas en el periodo 2013-2014 han iniciado procedimientos de ejecución hipotecaria en el tercer trimestre del año pasado (2015), lo cual demuestra una tendencia nada positiva en relación con esta problemática, sobre la que estamos incidiendo en este Informe Anual.

Desde esta Defensoría se viene trabajando seriamente en esta problemática, no solo ejerciendo la necesaria supervisión de la actuación de las distintas Administraciones Públicas, que son responsables de hallar respuestas eficaces ante la realidad consistente en las miles de familias que han perdido su hogar y necesitan acceder a una vivienda digna, sino también con respecto a entablar relaciones estables y fructíferas con muchas entidades financieras, actuales titulares legales de los inmuebles que son afectados por estas ejecuciones hipotecarias.

La línea de trabajo de esta Institución, se basa en lograr la colaboración de dichas entidades con esta Institución, puesto que al no tratarse de una Administración Pública, ni desempeñar los Bancos y Entidades de Crédito funciones públicas, las mismas, quedarían excluidas de nuestro ámbito de supervisión. No obstante, nuestra normativa reguladora también establece la posibilidad de que el Defensor del Pueblo Andaluz pueda realizar **actuaciones de mediación** con el fin de proponer a los organismos o entidades afectados fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas recibidas.

Estas entidades están siendo, en términos generales, receptivas con nuestra solicitud de colaboración y el establecimiento de cauces de diálogo permanentes, y ello viene permitiendo la revisión periódica de muchos casos de familias afectadas que están logrando, bien **reestructurar sus deudas hipotecarias, o bien acceder a una dación en pago y, en muchas ocasiones, pudiendo contratar un alquiler social.**



Otra problemática que viene siendo reiterada ante esta Oficina, como se ha señalado, es la de personas y familias gravemente afectadas por la crisis que se ven obligadas a ocupar una vivienda, sin título alguno. **Estos casos, aun no pudiendo ser amparados legalmente, no dejan de mostrar la cara más amarga y dura de la realidad con respecto a la necesidad de vivienda.** Por ello, estamos abordando algunas peticiones de mediación con las entidades titulares de los inmuebles, en concreto, entidades financieras, amén del auxilio y defensa de su derecho a acceder a una vivienda digna ante los Poderes Públicos, y focalizando una mayor atención en los supuestos que revisten mayor gravedad y que podrían estar en el frontispicio de la emergencia social.

Las actuaciones de mediación, con todas las especificidades que nos exige la propia Institución en la que estamos así como la falta de competencias para intervenir en la supervisión de estos casos, vienen dando resultados positivos desde hace años. La metodología para actuar en dichos supuestos guarda más relación con un proceso de negociación en representación de la ciudadanía afectada con las citadas entidades financieras. Se utilizan en dicho proceso las principales técnicas y herramientas que usa la fórmula de la mediación y que, en definitiva, vienen a contribuir de manera eficaz al diálogo, al entendimiento, la conciliación y, en el mejor de los casos, al acuerdo que permite solventar o aliviar la problemática de las familias afectadas.

Durante el año 2015 la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz ha llevado a cabo una intervención mediadora con entidades financieras en un total de 81 casos, de los cuales pueden resaltarse algunas de ellas que a continuación se resumen a modo de ejemplo:

Así pues, en el expediente 14/0375, aun gestionándose, la interesada manifestaba en su escrito de queja que, no habiendo podido hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias, había sido demandada y condenada en procedimiento de ejecución hipotecaria. Asimismo, nos traslada que al haberse adjudicado al Banco de Santander, en subasta pública, la vivienda que constituía su domicilio habitual y el de sus hijos, se había personado la comisión judicial en su domicilio para su ejecución y proceder al desalojo. Tras conversaciones, la entidad financiera accedió a concederle un aplazamiento para la entrega de las llaves. Esta situación, sin embargo, continúa en trámite, puesto que se está intentando negociar una posible solución, más sostenible.

Por otra parte, el promotor de la queja 15/1140, nos refiere en su escrito que cuenta con una hipoteca que pesa sobre la vivienda donde reside actualmente, contratada con La Caixa, y que se ha visto obligado a dejar de pagar por encontrarse en paro y sin ingresos de ninguna naturaleza. El problema inicial radicaba en el dominio de la finca, con tres partes indivisas, cuyos propietarios son el promotor y dos familiares directos suyos.

Se está mediando en este asunto con la Entidad afectada y una propuesta que se baraja es la posible dación en pago, acogiéndose a lo recogido en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, dada por la Ley 1/2013 de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de Deudores Hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Otro ejemplo de mediación en supuesto de ejecución hipotecaria instado por una entidad financiera es el de la queja 15/2901. El caso concreto presenta la realidad de un ciudadano inmerso en un procedimiento de ejecución hipotecaria, por haberse visto imposibilitado para seguir atendiendo su compromiso crediticio inicial. Indicaba que sus padres eran avalistas del préstamo, para lo cual garantizaron la operación con el inmueble de su propiedad, que además constituía su vivienda habitual. Los padres eran dos personas enfermas de 72 y 68 años con varios infartos cerebrales y un cuadro clínico bastante complicado y cuyos únicos ingresos eran una pensión de jubilación en cuantía de 950 euros mensuales. Estamos interviniendo ante el Banco afectado, para tratar de buscar una solución factible que no incida directamente en la realidad ya complicada de los familiares avalistas, amén de lograr una solución habitacional al afectado y promotor de la queja que nos dirige.

Por otro lado, en relación con intervenciones mediadoras con familias ocupantes de vivienda, de la que es titular un banco, merece destacarse el caso que nos escribe una vecina de Sevilla, esposa y madre de un hijo de cuatro años, quien nos traslada que desde el 27 de Noviembre de 2014 su familia y ella habitan en



una vivienda propiedad de Servihabitat, ocupándola sin título. Se trata de la queja 15/1737, su promotora se encuentra en desempleo y sin ingresos y que su marido trabaja percibiendo tan solo la cantidad de 295 euros mensuales. Nos refiere que desean normalizar su situación y para ello nos solicitan mediamos ante esa Entidad para regularizar la situación de ocupación de la vivienda, ya que no tienen medios para poder vivir en otro lugar. Nos apartan documentación acreditativa de su situación y le damos traslado de esta petición a la entidad con la que se está mediando para lograr un acuerdo que permita un alquiler social acorde a su situación económica.

Merece destacarse también el caso de una familia monoparental, con cinco hijos menores a su exclusivo cargo, que acude en solicitud de intervención por esta Institución e interpone la queja 15/3503. Nos relata que no percibe ninguna ayuda del padre de sus hijos, ni de ninguna institución, añade que ella y su familia sobreviven con lo que gana de la venta ambulante y alguna ayuda que le prestan los Servicios Sociales, así como diversas ONGS, siendo el problema fundamental el de dónde vivir. Comenta que ha solicitado una vivienda social y está inscrita en el Registro de Demandantes de vivienda, pero nos traslada que por su situación de emergencia se ha visto obligada a ocupar sin título una vivienda, propiedad de un Banco, en la que lleva un año.

Ha solicitado reiteradamente a la entidad poder permanecer en ella en régimen de alquiler social, porque está perfectamente integrada en la comunidad de vecinos, pero se ha interpuesto contra ella una demanda por delito de usurpación y acude alarmada y desesperada ante su situación, pidiendo un apoyo de esta Institución para mediar con la entidad financiera ante el posible alzamiento. Nos traslada el miedo por el que están atravesando ella y los menores, muy afectados por la problemática y la desazón diaria de cuándo serán desalojados por la policía.

Por último, el fenómeno de las corralas continúa vigente en nuestro territorio, ejemplo de lo cual en 2015 se abre la queja 15/5302, que encabeza la "Corrala La Unión", formada por ocho familias monoparentales de mujeres con 6 menores a su cargo, quienes nos cuentan que ocuparon un inmueble propiedad de una promotora inmobiliaria. El inmueble, al parecer, fue subastado, tras la quiebra de la anterior propietaria, y aunque se desconoce la titularidad actual las interesadas suponen que puede ser de un concreto banco o que se lo haya adjudicado el Ministerio de Hacienda. El edificio donde residen estas familias carece de los suministros básicos (luz y agua), así como saneamientos, y solicitan la mediación de la Defensoría con la entidad financiera, en aras a resolver su situación, con la contratación por parte de cada una de las mujeres de un posible alquiler social; asimismo, solicitan actuaciones con el Ayuntamiento de Sevilla y/o Junta de Andalucía para gestionarles otra vivienda también en alquiler social. No desean una solución provisional que las deje en la calle en pocos meses y reproduzcan su problema en un futuro próximo.

Otras materias presentes en este apartado se refiere a cuestiones colaterales a la problemática tratada, como son las intervenciones mediadoras ante las entidades de crédito o de sus Grupos Inmobiliarios, para que arreglen los desperfectos que tienen las viviendas de su propiedad cedidas en alquiler social, o para que paguen las cuotas de comunidad de los bloques de viviendas plurifamiliares en las que se ubican las que se han adjudicado tras procedimientos de ejecución hipotecaria o daciones en pago, al habernos solicitado ayuda el resto de propietarios del inmueble, al considerar que les perjudica esta situación al resultarles muy costoso el poder llevar a cabo las necesarias labores de conservación y mantenimiento del edificio y el sostenimiento de los servicios comunes, a lo que están obligadas (queja 15/5339 y 15/3166).

En resumen, la mediación de esta institución, con las entidades financieras titulares de inmuebles, para dar alguna respuesta factible al grave y acuciante problema de la falta de vivienda pública para adjudicarse en régimen de alquiler o propiedad, está resultando muy necesaria, es una actuación que no solo se mantiene a lo largo del tiempo en esta Institución, sino que va creciendo y los resultados que se alcanzan ponen de manifiesto la oportunidad de continuar en ese camino de diálogo y colaboración con el sector privado cuando los Poderes Públicos no alcanzan a cubrir las necesidades y a proteger con éxito los derechos que asisten a la ciudadanía andaluza en materia de vivienda.



1.13.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas

Por lo que se refiere a **actuaciones de oficio**, a continuación se relacionan las que han sido iniciadas a lo largo del año:

- **Queja 15/1931**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, a la Oficina de Rehabilitación Integral del Polígono Sur, a la Comisionada para El Polígono Sur de Sevilla y a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, relativa a la existencia de aguas fecales en vía pública y bloques de viviendas públicas en alquiler, en un barrio marginal del municipio sevillano.
- **Queja 15/2292**, dirigida a la Secretaria General de Vivienda, relativa a la necesidad de instar del Ministerio de Fomento y Vivienda, la concesión de un nuevo plazo a los efectos de poder solicitar la ayudas de subsidiación de intereses del préstamo hipotecario, a quienes indebidamente les fue negado su derecho.
- **Queja 15/3791**, dirigida a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, relativa a las irregularidades producidas en la transmisión de una vivienda protegida y a la necesidad de que la Administración competente y propietaria de la vivienda, ejerciese correctamente las facultades dominicales sobre el inmueble, así como las competencias de gestión y administración.
- **Queja 15/3887**, dirigida a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía y al Ayuntamiento de La Carolina, relativa a la existencia de viviendas vacías en un municipio de Jaén.
- **Queja 15/5148**, dirigida al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, relativa a la existencia de viviendas vacías en un municipio sevillano.
- **Queja 15/5413**, dirigida a Vimcorsa (Viviendas Municipales de Córdoba, S.A) y a la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda en Córdoba, relativa a la existencia de una vivienda vacía en el municipio de Córdoba.
- **Queja 15/5618**, dirigida a la Secretaria General de Vivienda, relativa a la tramitación de los expedientes de ayudas al alquiler, solicitadas al amparo de la convocatoria efectuada por orden de la Consejería de Fomento y vivienda de 3 de marzo de 2015.
- **Queja 15/6039**, dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda, a las 8 Diputaciones Provinciales andaluzas, a los 8 Ayuntamientos capitales de provincia de Andalucía, y a los Ayuntamientos de El Ejido, Roquetas de Mar, San Fernando, Chiclana de la Frontera, Algeciras, La Línea de la Concepción, Jerez de la Frontera, El Puerto de Santa María, Sanlúcar de Barrameda, Motril, Linares, Marbella, Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola, Mijas, Estepona, Vélez-Málaga, Alcalá de Guadaíra, Dos Hermanas y Utrera, relativa a la Incorporación de viviendas del SAREB y del Fondo Social de la Vivienda, al alquiler social en Andalucía.
- **Queja 15/6049**, dirigida a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía y a su Gerencia Provincial en Almería, relativa a la existencia de viviendas improvisadas en locales de titularidad de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, ocupadas por unidades familiares, algunas de ellas, numerosas, prácticamente en su totalidad con menores y sin ningún tipo de condiciones de seguridad o salubridad.
- **Queja 15/6054**, dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda, dando traslado de las Conclusiones de las XXX Jornadas de Coordinación de Defensores.

Tras hacer un balance, de las distintas quejas tramitadas durante este año 2015, hemos de concluir que, por lo general, las Administraciones autonómica y local, a quienes nos hemos dirigido, en un porcentaje elevado, han tenido una **respuesta colaboradora** para con esta Institución tanto en la aceptación de la pretensiones deducidas en las quejas, por parte de las personas comparecientes, como en la aceptación de las resoluciones formuladas por esta Defensoría.



En este sentido, hemos de destacar, que en lo que se refiere a las materias de necesidad de vivienda, y ayudas a la vivienda, las distintas administraciones implicadas, han puesto de manifiesto su especial sensibilidad para con las situaciones altamente dramáticas que se le trasladaban y, su buena disposición en la búsqueda de una solución satisfactoria al problema planteado. No obstante, la materialización de la solución, se ha hecho esperar, dado que las administraciones se encontraban con el muro de la inexistencia de la necesaria disponibilidad presupuestaria.



ESTE TEMA EN OTRAS MATERIAS

1.1 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA

1.1.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.1.2.1 Administraciones Tributarias

1.1.2.1.4 Exención del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbanística en supuestos de dación en pago

Cuestión llamativa ha sido la planteada por contribuyentes que, al no poder hacer frente al pago de la hipoteca constituida en garantía de la compraventa de vivienda habitual, se habían visto abocados a su dación en pago a la entidad financiera o, a un tercero designado por ésta, encontrándose con la exigencia por parte de las administraciones tributarias de que afrontaran el cumplimiento de sus obligaciones de pago por el Impuesto de Plusvalía basado en dicha transmisión inmobiliaria, sin aplicar la exención establecida al respecto por la Ley 18/2014, de 15 de octubre.

La renuencia de algunas administraciones locales a aplicar esta exención legal propició la incoación de oficio de la queja 14/3994, dirigida a todos los ayuntamientos de Andalucía y Organismos Provinciales de Recaudación, instándoles a dar cumplimiento efectivo a la exención aprobada legalmente y conminándoles a aplicar de oficio la misma en relación a las liquidaciones practicadas desde 2010, dado el carácter retroactivo que el legislador había determinado para dicha exención.

Con independencia de esta actuación general, nos vimos obligados a intervenir ante ayuntamientos concretos en casos puntuales de incumplimiento de esta Ley, a instancia de los sujetos pasivos afectados. Tal fue el caso de las quejas 15/0311, 15/0358 y 15/1861.

En todas ellas, formulamos al Ayuntamiento concernido **Resolución** sobre la base de la efectuada en la queja 14/3994 por la propia Institución, resultando las mismas finalmente aceptadas por las Administraciones destinatarias, no sin algunas reticencias.

La exención que nos ocupa, fue establecida conforme a las previsiones del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, incluidas tras su modificación mediante la normativa destinada a la adopción de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, (Ley 18/2014, de 15 de octubre).

Teniendo en cuenta que en la misma se estableció que la nueva exención en la regulación del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana se aplicaría «con efectos desde el 1 de enero de 2014, así como para los hechos imponible anteriores a dicha fecha no prescritos», tal previsión implicaría una aplicación retroactiva de la exención que alcanzaría a los hechos imponible producidos a partir del 1 de enero de 2010 y que debería traducirse, necesariamente, en la devolución por las Administraciones Tributarias locales de las cantidades percibidas por este impuesto -desde tal fecha- cuando concurren los requisitos exigidos para la aplicación de dicha exención.



1.3 DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

1.3.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.3.2.4 Servicios Sociales

...

A lo largo del ejercicio 2015 hemos realizado un seguimiento a la información sobre la posible aprobación del **anteproyecto de nueva Ley de Servicios Sociales de Andalucía**, circunstancia que finalmente se ha producido en el mes de enero de 2016.

Este anteproyecto, tras la correspondiente tramitación, debe convertirse en una Ley que dé respuesta a las exigencias que plantea la atención social en una Comunidad Autónoma que ha pasado, y aún se encuentra sumida, por una pertinaz crisis económica, que ha traído consecuencias muy negativas a una gran parte de la ciudadanía que, por conocidas, no podemos dejar de considerar.

En primer lugar la **elevadísima tasa de desempleo**, que debe valorarse conjuntamente con la precarización de las condiciones laborales que hace que muchas personas estén continuamente a caballo entre el empleo y el desempleo y que además muchas familias que sí tienen ingresos periódicos se encuentren, por la escasa cuantía de estos, en situación de riesgo de exclusión social.

Esta insuficiencia de recursos económicos provoca, en muchos casos, el impago de los suministros de agua, luz y gas, pues el gasto prioritario es el de la comida, precarizándose así más aún las condiciones de vida de las personas.

Otra cuestión a considerar es la de la gran cantidad de **personas que han perdido su vivienda por procesos de desahucio**, más de 100.000 en toda España entre 2012 y 2014, según datos del Banco de España recogidos en un informe elaborado recientemente por Amnistía Internacional. La persona o familia que pierde su vivienda y no dispone o bien de ingresos suficientes para afrontar un alquiler o bien de una red de apoyo familiar o social, tiene un riesgo cierto de convertirse en una persona sin hogar en el corto plazo.

En definitiva, la nueva Ley de Servicios Sociales debe ofrecer herramientas para el establecimiento de un sistema de atención social eficaz y de calidad, que asegure además una financiación suficiente para que el ejercicio de los derechos que se reconozcan no quede condicionado por el agotamiento de las partidas presupuestarias.

...

1.3.2.4.1 Personas sin hogar

Las personas sin hogar en Andalucía son el principal exponente de la exclusión social que como consecuencia de la crisis ha crecido dramáticamente en nuestra Comunidad Autónoma. Así, según el Informe FOESA 2014, el espacio social de la exclusión social, que suponía en torno a un 15,8% de los hogares en 2007, había aumentado casi 2 puntos en la primera etapa de la crisis, pero esa expansión se intensificaba notablemente después hasta el 21,9% de los hogares en 2013. Y si hablamos en términos de población y no de hogares, este empeoramiento se manifiesta todavía con más claridad, al ser los hogares de mayor tamaño los que más afectados se han visto, siendo los ámbitos del empleo (y su incidencia en los ingresos), de la vivienda y de la salud los que más han aportado al aumento de la fractura social.

En 2014 iniciamos de oficio, la queja 14/5644, referente a la atención que se presta a las personas sin hogar en Andalucía en la campaña de frío. Concretamente, solicitamos a todas las corporaciones locales, capitales de provincia, información acerca de su capacidad de acogida y alojamiento, equipos de calle y unidades móviles, número de demandas recibidas y personas atendidas, así como que nos trasladasen cualesquiera otras consideraciones que pudieran resultar de interés para la adecuada valoración de la queja.



Tras el análisis de la información recibida, hemos dirigido una **Resolución** a las referidas Corporaciones, así como a la Secretaría General de Servicios Sociales, que contiene una serie de Sugerencias y Recomendaciones.

Así, sugerimos mejorar la atención a las personas sin hogar, desde la óptica del reconocimiento de los derechos básicos que le son dados en el actual marco normativo, donde tenga cabida como principio el respeto a su dignidad y de atención a su situación de necesidad y vulnerabilidad, para lo que es necesario fortalecer la red de atención, contando para ello con todos los actores y entidades que trabajan con este colectivo, coordinando sus acciones y estableciendo mecanismos para la detección de necesidades y demandas.

Propugnamos también que desde la Junta de Andalucía se impulse un marco normativo que venga a especificar el nivel de competencia de las distintas Administraciones en la resolución de un problema que supera el ámbito local, por las propias características y movilidad de esta población.

En cuanto a la denominada campaña de frío, es necesario incrementar las plazas de alojamiento, la apertura de centros de baja exigencia así como el establecimiento de alertas de calle para intentar acoger a todas y cada una de las personas que se encuentren sin alojamiento y dada la existencia en muchos centros de la limitación del número de pernотaciones, evitar la salida a la calle al menos durante este período.

Finalmente **sugerimos la reelaboración del concepto de "personas sin hogar"**, para así confeccionar Planes Adecuados que pueden satisfacer los intereses de aquellas personas potencialmente encuadrables en ese concepto que sea evaluable, paliando muchos de los problemas que tales situaciones conllevan.

Junto a estas Sugerencias, hemos dirigido a todas las corporaciones locales objeto de esta queja una serie de Recomendaciones, que no reproduciremos en su totalidad por razones de economía, pero que vienen a incidir:

- En la coordinación de los recursos y el establecimiento de un recorrido de inclusión.
- En la realización de un censo de esta población.
- En el diseño de una política de vivienda propia para atender a este colectivo de personas.
- Y, finalmente, en la promoción de equipos o unidades de intervención de calle.

En el mes de diciembre de 2015 hemos terminado de recibir las respuestas a esta Resolución. Todas las Administraciones Públicas a las que nos hemos dirigido han mostrado, en general, su conformidad con las Sugerencias y Recomendaciones del Defensor del Pueblo, expresando cada una de ellas su valoración y aportando, en algunos casos, algunas reflexiones complementarias, por lo que procederemos al archivo de la queja, sin perjuicio del seguimiento de la misma en un periodo razonable de tiempo y sin perjuicio de las actuaciones concretas que seguiremos desarrollando cuando tengamos conocimiento de casos en los que la atención a las personas sin hogar sea insuficiente.

También tenemos que hacer referencia a algunas quejas referentes a la atención que se viene prestando a este colectivo en el municipio de Sevilla.

En primer lugar, la **queja 15/4843**, incoada de oficio tras la recepción de quejas en esta Defensoría, tanto individuales como colectivas de Asociaciones y entidades ciudadanas de **ayuda y apoyo a las personas sin hogar de la ciudad de Sevilla**, en las que se denunciaba el trato otorgado a las personas sin hogar y una deficiente prestación del servicio que tiene encomendado la entidad adjudicataria del contrato de gestión del Centro Nocturno de Baja Exigencia dependiente de esa Administración Municipal.

Entre las circunstancias denunciadas se encuentran la falta de plazas para atender a todas las personas sin hogar que diariamente acuden a solicitar cobijo en el citado alojamiento; la no concesión de plaza a personas enfermas necesitadas de una cama para poder recuperarse o la falta de supervisión de los menús por un nutricionista.



Una vez incoada la queja, procedimos a realizar una inspección del Centro Nocturno de Baja Exigencia, haciendo coincidir la misma con el momento de la admisión de las personas usuarias en el centro, así como del proceso de distribución de éstas por habitaciones y servicio de cena.

En dicha actuación pudimos comprobar el buen hacer del personal asignado al Centro, que desarrolló sus cometidos con gran profesionalidad, empatía y eficiencia. No obstante, la visita nos suscitó algunos interrogantes acerca de la infraestructura del centro (principalmente la accesibilidad del mismo), la organización, los criterios de admisión, la intervención que se realiza con las personas usuarias y las normas de régimen interior, por lo que hemos continuado la investigación con una solicitud de informe al Ayuntamiento de Sevilla, de cuyo resultado daremos cuenta en el informe correspondiente al ejercicio 2016.

Otra queja que se encuentra en trámite y de la que también daremos cuenta en el próximo informe ha sido presentada por una Asociación, ante la **falta de respuesta a su petición de cesión de un espacio para atender a las personas sin hogar** que no tengan cabida en los dispositivos municipales. Igualmente, reclaman que no se ha contestado a su solicitud de información acerca de los recursos municipales destinados a las personas sin hogar, entidades con las que tiene establecido concierto y el presupuesto destinado a asistencia social (queja 15/4834).

Otras dos quejas se han incoado de oficio ante el lamentable fallecimiento de sendas personas sin hogar en las calles de Sevilla. En la primera de ellas (**queja 14/5991**), se da la circunstancia de que el fallecido no había tenido contacto, en ningún momento, con los servicios sociales municipales, por lo que en dichos servicios se desconocía la grave situación del mismo.

Más compleja es la segunda de las quejas (queja 14/4161), aún en proceso de investigación. Consideran que desde el comienzo de la crisis económica en el año 2007, se ha triplicado el número de personas que pernoctan en la calle en Sevilla, resultando que este incremento ha desbordado la capacidad de respuesta institucional de los Servicios Sociales para atender a este colectivo desde una perspectiva integral para la recuperación de su nivel de vida.

En concreto expresan que el Centro de Orientación e Información Social (COIS) no ha aumentado el número de profesionales para la atención y seguimiento de los usuarios, atendiendo en la actualidad a unas 36 personas semanales para una demanda que supera las 20 personas diarias y critican la externalización de la Unidad Móvil pues supone una merma de la calidad del servicio que se presta a la ciudadanía.

Por otro lado, señalan la concentración de todos los recursos de atención a las personas sin hogar en una misma zona de la ciudad, lo cual entienden que no es adecuado y destacan la existencia de una importante lista de espera para el CAM, así como que el Centro de Baja Exigencia “Virgen de los Reyes” de reciente creación tiene una capacidad para 40 personas y deja sin poder dar cobertura a 30-40 personas diariamente, indicando además que este centro estaba concebido como recurso de apoyo y no de sustitución del eliminado Centro de Baja Exigencia “Juan Carlos I” que tenía 20 plazas de acogida en horario de 17h a 8h.

Como se ha señalado, esta queja se encuentra aún en tramitación, encontrándonos al cierre de esta memoria a la espera del segundo informe solicitado al Ayuntamiento de Sevilla. No obstante, sin perjuicio de la respuesta que recibamos, cabe señalar la inexistencia de un censo o al menos una valoración del número de personas sin hogar que pernocta en la calle, lo cual nos resulta imprescindible para la planificación de la política de atención a este colectivo. Sobre este particular, aunque no ha sido en respuesta a esta queja sino en respuesta a la Recomendación remitida en la queja 14/4661, el Ayuntamiento de Sevilla nos ha comunicado su intención de realizar un **censo de personas sin hogar**.

Aludimos finalmente a otra queja de oficio (**queja 15/4151**), iniciada tras tener conocimiento de la situación vivida por una persona sin hogar, que al parecer no solo sufrió una brutal agresión mientras pernoctaba en el porche de un cajero automático de una entidad bancaria, sino que además pudo haber recibido una atención médica inadecuada en el servicio de urgencias del Hospital Virgen Macarena de Sevilla y tampoco consiguió, una vez dado de alta en el hospital, una plaza en un centro de atención social en el municipio de Sevilla.



Esta actuación podría haber conculcado el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las prestaciones de los sistemas públicos de salud y de servicios sociales y a la atención social a las personas que sufren marginación, pobreza o exclusión y discriminación social, por lo que se inició la referida actuación de oficio. Esta queja se encuentra en trámite al cierre de este informe, pendientes de recibir el informe solicitado al Hospital Virgen Macarena de Sevilla.

1.3.2.4.2 Ayudas sociales

...

Un caso particular, afortunadamente solucionado tras nuestra intervención, es el de aquellas personas que no han sido inscritas en el padrón municipal por algunos ayuntamientos, debido a que no cuentan con un domicilio propio ([queja 15/1680](#), [queja 14/4984](#), [queja 14/5027](#)). Esta ausencia de empadronamiento conlleva la imposibilidad de acceder a prestaciones y servicios sociales y sanitarios.

En este sentido, debemos hacer referencia a la Resolución de 30 de enero de 2015, publicada el 24 de marzo, del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se fijan y dan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actuaciones del Padrón Municipal.

Dicha norma, vino a unificar criterios sobre una cuestión que ha sido de gran importancia en los últimos años pues debido a la crisis económica, muchas personas han perdido la vivienda habitual y han pasado a vivir en condiciones de infravivienda. Al no empadronar a estas personas, se les abandona en un limbo jurídico a todas luces injusto.

En su apartado 3.3, con el título **el empadronamiento de personas sin domicilio, en su párrafo primero figura que puede y debe aceptarse como domicilios válidos del Padrón las infraviviendas, refiriéndose de forma expresa a chabolas, caravanas, cuevas, etc...**, no siendo ello óbice para no ser empadronados, tal como concluye dicha instrucción. En estos casos se implica directamente a los servicios sociales y se requiere que sean éstos, con el apoyo de la Policía Local, los que acrediten dicha situación.

...



1.6 IGUALDAD DE GÉNERO

1.6.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.6.2.7 Vivienda

Un gran porcentaje de las quejas en materia de vivienda, son presentadas por mujeres solas con cargas familiares, en definitiva, familias monomarentales.

La mayoría de estas mujeres que se dirigen a nosotros en demanda de ayuda nos describen situaciones realmente dramáticas, pues están criando en solitario a sus hijos e hijas, con una ausencia casi total de ingresos, o percibiendo algunos de muy escasa cuantía, normalmente ayudas y prestaciones públicas, por lo que la única forma de poder satisfacer su necesidad de vivienda es mediante el acceso a una vivienda pública en alquiler, al no tener ingresos para poder contratar en arrendamiento una de régimen libre.

A las ya penosas circunstancias de pobreza que acarrea la situación en la que se encuentran estas mujeres, se añade además otras consecuencias tremendas, aparte de las físicas y psicológicas para ellas y sus hijos e hijas, que provoca el ser o haber sido víctimas de violencia de género y es que, son ellas las que a causa de la violencia ejercida, las que han de dejar el domicilio conyugal debido ello a múltiples causas, tales como miedo a su agresor, poder preservar o salvar su integridad física y la de sus hijos e hijas, ingresando o no en casa de acogida del Instituto Andaluz de la Mujer etc; si además, padecen algún tipo de discapacidad, el alto riesgo de vulnerabilidad y de exclusión social en el que se encuentran las debería hacer merecedoras de una especial protección por parte de los poderes públicos.

A título de ejemplo, citamos la queja 15/1483, en la que una mujer separada se quejaba de que le habían modificado la baremación de su solicitud de vivienda protegida, al no tener atribuida la guardia y custodia de sus hijos (actualmente 16 años y 12 años respectivamente), cosa que decía no ser cierta pues ella tenía la custodia y su padre el régimen de visitas, en semanas alternas, si bien durante la semana residían en una Residencia Escolar de un pueblo de la misma provincia; datos estos corroborados por un informe social.

Su situación económica, era más que precaria pues sólo percibía una Pensión No Contributiva, 366 euros/mes y 170 euros/mes de manutención de sus hijos. En cuanto a la situación de la vivienda, la sentencia de separación falló el uso y disfrute de la vivienda conyugal hasta que le fuera otorgada la vivienda de protección oficial que tenía solicitada. Dicha vivienda conyugal colindaba con la de su exfamilia política, aumentando los conflictos entre ellos, pues era propiedad de la madre de su exmarido.

En el curso de la tramitación del expediente, conocimos por la propia interesada que a causa de todo ello, se había ido a vivir a su pueblo de origen junto a sus familiares, pero que lo que realmente quería era la adjudicación de una vivienda protegida en la capital de la provincia en la que poder hacer vida independiente con sus hijos. Estaba inscrita en el Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas en un Cupo especial para personas objeto de especial protección.

Por el informe social supimos que tenía una larga historia de malos tratos, se encontraba en búsqueda activa de empleo con posibilidades en una fundación y pendiente de alquilar una vivienda familiar para convivir con sus hijos. Tenía una calificación de discapacidad del 65%.

Pero si además de la multiproblemática en la que se encuentran estas mujeres, se da la circunstancia de que tras concurrir a concretos procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas, **se topan con que no hay cupo específico de reserva de viviendas en un determinado porcentaje para este colectivo, tal como prevé la normativa vigente en Andalucía** o que el mismo es insuficiente, podemos imaginar y así nos lo transmiten, la frustración y desconfianza que les genera la actuación de las Administraciones Públicas.

Una muestra de ello, lo tenemos en la queja 15/2843, en la que su promovente denunciaba que no se había respetado su condición de víctimas de violencia de género, por el Cupo Especial que para este colectivo debería de existir en una promoción de viviendas protegidas en alquiler a la que concurrió, promovidas por una Empresa Municipal



Se quejaba de no haber sido seleccionada, e incluso decía que se habían publicado sus datos personales en las listas de adjudicación, a pesar de que la Empresa Municipal tenía constancia de su situación de víctima de violencia de género, al igual que los Servicios Sociales del Ayuntamiento afectado.

En este caso, además se daba la paradoja de que en 2012 había firmado un contrato de alquiler con la misma Empresa Municipal, de la cual tuvo que marcharse, por motivo de violencia de género.

Su unidad familiar desde la sentencia de divorcio, la formaban su hijo de 16 años y su hija de 12. Estaba desempleada y los únicos ingresos que recibía eran 24,25 euros. Concluía diciendo que, *"me encuentro en la calle con mis dos hijos, a pesar de tener derecho a una vivienda pública con carácter urgente por mi situación de emergencia social y por ser víctima de violencia de género"*.

En la actualidad esta queja está en trámite de alegaciones de la interesada, al informe evacuado por la Empresa Municipal afectada.

En otras ocasiones, las mujeres que se dirigen a nosotros, se encuentran literalmente en la calle con sus hijos e hijas, tras salir de los recursos especializados para mujeres víctimas de violencia de género, en concreto de las casas de acogida del Instituto Andaluz de la Mujer, al carecer de redes familiares que las apoye y sintiéndose amenazadas por su expareja o los familiares de la misma, habiéndose visto obligadas a ocupar viviendas de titularidad pública sin título alguno, por lo que se encontraban con un procedimiento penal en marcha por presunto delito de usurpación, tal cosa nos decía la promotora de la queja 15/5493.

Este supuesto de las ocupaciones sin título legal alguno de viviendas desocupadas, tanto libres, normalmente propiedad de entidades de crédito, como de titularidad pública, no es un fenómeno desconocido por esta Defensoría. Se trata de casos extremos de pobreza, muchos de ellos protagonizados, por mujeres solas con hijos e hijas a su cargo, sin tener donde residir. Ello las lleva a ocupar estas viviendas, solicitándonos mediamos ante la propiedad para poder quedarse en ellas regularizando su situación mediante un alquiler social (queja 15/3503, madre sola a la que abandonó su marido, con cinco menores a su cargo; 15/5080, madre con dos menores; queja 15/5202, madre con cuatro hijos, dos de ellos menores de edad; queja 15/2373, mujer víctima de violencia de género y queja 15/2527, queja 15/2722 y queja 15/5496, a instancia, todas ellas de mujeres solas con hijos e hijas menores a su cargo); ...

Igualmente que el año pasado, aunque con una mucha menor incidencia, hemos tenido solicitud de ayuda por alguna "corrala", que como decíamos en nuestro informe Anual de 2014, se trata de ocupaciones de inmuebles de viviendas propiedad de entidades financieras, por varias familias en situaciones de precariedad económica y social, con necesidad de vivienda, que reclaman una solución habitacional concretada en poder quedarse en los inmuebles ocupados o en otros mediante un alquiler social asequible. En estos casos, llevamos a cabo una labor mediadora ante la propiedad, de cuyo resultado damos cuenta en el subcapítulo dedicado a Vivienda de este Informe (queja 15/5302, ocho familias monoparentales, todas ellas mujeres y en total 6 personas menores).

Continuando con los efectos de la crisis, la carencia de ingresos suficientes para pagar un alquiler de régimen libre o el haber perdido la vivienda en propiedad al no haber podido seguir pagando la hipoteca, ha llevado a algunas de estas mujeres a tener que residir con familiares o personas amigas, o en casas prestadas por éstas que en algún momento han de dejar, por lo que nos solicitan ayuda para poder acceder a una vivienda protegida por la Administración con un alquiler bajo adaptado a sus exiguos ingresos. En ocasiones, la Administración trata de paliar estas situaciones mediante la concesión de ayuda económica para el pago de la renta durante algunos meses (queja 14/4073, queja 14/4903 y queja 15/5913).



1.7 JUSTICIA, PRISIONES Y EXTRANJERÍA

1.7.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.7.2.1 Quejas relativas a la Administración de Justicia

1.7.2.1.1 Quejas motivadas por dilaciones indebidas: panorámica por provincias

...

En la queja 14/5972 nos acreditaba documentalmente el interesado que con fecha 16 de diciembre del 2014 el **Juzgado de lo Penal nº 10 de Málaga** dictó Auto por medio del que se disponía dar orden general de ejecución y proceder a la restitución de la vivienda de su propiedad, y posteriormente se señaló el lanzamiento de la parte ejecutada y la restitución del inmueble al adjudicatario para el 23 de febrero de 2015.

Sin embargo, y aunque el interesado, quizá por sus dificultades con el idioma -se trataba de un ciudadano de nacionalidad alemana-, no era capaz de aclarárnoslo con precisión, parecía haber surgido un nuevo problema que le seguía impidiendo tomar posesión del inmueble, por lo que nos transmitía su desesperación y por ello solicitaba la mediación de esta Defensoría, ya que no llegaba a comprender cómo era posible que este asunto llevara en sede judicial cuatro años y aún no lo hubiera podido resolver.

Pues bien, en respuesta a nuestra petición, el Ministerio Fiscal nos trasladaba informe de cuyo contenido se desprendía que, ciertamente, **la sentencia** dictada por el Juzgado el 13 de septiembre de 2013 **fue declarada firme en diciembre de 2014, tras lo que se ordenó la restitución de la vivienda, pero en ejecución de esa disposición se pudo constatar en fecha 20 de enero del año actual que la vivienda había sido abandonada por los condenados y que estaba siendo ocupada por otra persona** que decía “tenerla alquilada a un ciudadano alemán”, por lo que el juzgado, mediante providencia de 9 de febrero pasado, le indicó que de estar cometiéndose un nuevo delito de ocupación de bien inmueble **debería iniciarse un nuevo procedimiento a través de la oportuna denuncia**, en el que podría interesarse, como medida cautelar, el desalojo de la nueva ocupante, decisión que, según nos indicaban, ha sido recurrida por su representación en autos (el abogado que ostenta la acusación particular) y que estaba pendiente de ser resuelto el recurso de apelación presentado contra la misma. En esta tesitura, nos vimos en la obligación de comunicar a nuestro remitente que, lamentando profundamente su situación, el asunto se encontraba actualmente sub iúdice, por lo que teníamos que dar por concluidas, al menos por el momento, nuestras actuaciones.

...

1.7.2.3 Actuaciones relativas a Extranjería

...

Terminamos el presente apartado con una investigación de oficio que dio lugar a la queja 15/0492, que pasamos a relatar a continuación:

El pasado 2 de Febrero de 2015 se produjo un importante **incendio en un asentamiento situado en las inmediaciones del polígono San Jorge en la localidad de Palos de la Frontera (Huelva)**. En el incidente ardieron chabolas y sistemas efímeros de cobijo que ocupaban centenares de personas, en su mayoría extranjera, que vivían en la zona junto a sus enseres y algunos efectos personales. Según las informaciones ofrecidas por medios de comunicación, el incendio se propagó con gran virulencia debido al carácter altamente inflamable del material que compone estos cobijos, aunque, afortunadamente, no se produjeron víctimas de gravedad.

Evidentemente, nos encontramos ante una situación previa de gran impacto social que ha sido acometida por esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz en diversas actuaciones, afectante a las condiciones de vida de estas personas, su salud, atención a población menor, vivienda, etc.



Pero ahora, y más en concreto, las organizaciones de ayuda a estos colectivos destacaban que uno de los peores efectos que había supuesto este peligroso siniestro había sido la pérdida de la documentación que poseían muchas de estas personas y sus familias. Una documentación que siendo importante para el normal desenvolvimiento de todo ciudadano, en su caso, debido a su condición de extranjeros, adquiriría una especial relevancia.

Esta situación hacía prever la generación de una demanda destacada de gestiones para disponer de la documentación oportuna por su condición mayoritaria de extranjeros, lo que derivaría, probablemente, en una especial carga de trabajo en las dependencias y oficinas responsables.

Para intentar averiguar las medidas que, en su caso, pudieran adoptarse para atender esta singular situación, creímos oportuno conocer el criterio de los servicios municipales del Ayuntamiento de Palos de la Frontera que vuelcan sus labores en la asistencia de este colectivo, así como, en las propias dependencias de extranjería integradas en la Sub-delegación del Gobierno de Huelva, gracias a las vías de colaboración que cotidianamente ofrecen a las labores mediadoras de esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz.

Es por ello que, conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 10 de nuestra Ley reguladora sobre la posibilidad de iniciar actuación de oficio, se consideró oportuno dirigir escrito ante el ayuntamiento de Palos de la Frontera y la Sub-delegación del Gobierno de Huelva, para conocer, en el ámbito de sus respectivas competencias :

“1.- Informe sobre las acciones adoptadas en relación con la demanda de documentación y requisitos formales del colectivo de personas extranjeras afectados por el incendio producido en el asentamiento del polígono San Jorge.

2.- Conocer las acciones de coordinación de la Administración Central competente junto a las intervenciones de los servicios municipales de apoyo para la gestión y desarrollo de estas posibles medidas”.

Pues bien, en poco tiempo recibimos un completo y detallado informe de la Sub-delegación de Gobierno de Huelva, en relación con la presente queja de oficio.

A tenor de dicha información, nos congratulamos de que, finalmente, se habían adoptado las medidas que ayudaban a solventar los problemas de documentación que nos habían hecho llegar las personas interesadas y algunas entidades ciudadanas tras el incendio. En estas ponían de manifiesto la coordinación llevada a cabo con el citado ayuntamiento.

Del mismo modo, y muy ligada a la actuación anterior, recibimos queja 15/1139 de un conjunto de entidades implicadas en la promoción de los derechos de los inmigrantes planteando en su conjunto la **grave situación de las personas que deambulan entre los numerosos asentamientos repartidos por varios municipios de la Huelva, sobre todo con vocación agrícola**. La cuestión había sido muy estudiada por estas entidades con una larga y acreditada trayectoria de trabajo en este campo y pudimos analizarla gracias a una reunión celebrada en Septiembre.

Esta suma de asociaciones había elaborado un documento integral de análisis y peticiones que ponía de manifiesto la pluralidad de intervenciones necesarias en las que estaban llamadas a desplegar sus competencias todas las Administraciones.

Por ello, decidimos canalizar nuestra investigación ante la entidad que resume en su seno esta voluntad coordinadora de políticas de atención a la inmigración, cual es el Foro Provincial de la Inmigración, residenciado en la Delegación del Gobierno de Huelva. Así nos dirigimos a su responsable trasladando las peticiones de las asociaciones y haciéndole ver:

“Destacamos la condición que ostenta esa Delegación del Gobierno, como departamento que preside y coordina las funciones asignadas al Foro Provincial de la Emigración de Huelva, según regula el Decreto 202/2005, de 27 de septiembre, por el que se crean y regulan los Foros Provinciales de la Inmigración y Decreto 284/2011, de 4 de octubre, por el que se modifica el Decreto 202/2005, de 27 de septiembre, por el que se crean y regulan los Foros Provinciales de la Inmigración. Hemos de entender, ya así lo indicamos, que las peticiones y propuestas que se han elaborado desde estas entidades ciudadanas encontrarían en ese Foro el escenario de debate y estudio, así como el cauce para garantizar un abordaje multidisciplinar y coordinado gracias a la completa representación de



organizaciones y Administraciones relacionadas con las materias implicadas en torno al fenómeno migratorio. En concreto, y sin perjuicio de otras consideraciones que consideren oportunas remitirnos, nos permitimos solicitarle información relativa a las medidas que se hayan desplegado en relación con las peticiones expresadas por este grupo de entidades.

Quedamos a la espera de recibir una contestación que, al día de la fecha no se ha producido.

...

1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO

1.11.1 Introducción

...

Una de las propuestas legislativas iniciadas el pasado año por el Gobierno andaluz puede resultar de interés para la mejora en la protección de las personas consumidoras y, en especial, de las más vulnerables. Se trata del **Proyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda**, que esperamos pueda ver la luz en este año.

Durante la **comparecencia** de esta Defensoría ante la Comisión de Salud, el 20 de noviembre de 2015, tuvimos ocasión de poner de manifiesto la oportunidad de la medida, ante la reiteración de prácticas indebidas como aquellas que determinan la inclusión de **cláusulas abusivas** o claramente perjudiciales para las personas contratantes.

Únicamente lamentamos que esta norma llegue tarde para muchas personas y que su alcance sea tan limitado por razones competenciales, además de que pueda verse afectada por la necesaria transposición por norma estatal de la Directiva 2014/17/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial.

Por otra parte apostamos por un modelo nuevo de contrato hipotecario en el que solo se dejen al albur de la libre competencia los elementos esenciales del mismo, es decir, aquellos sobre los que normalmente versa la decisión final de las personas consumidoras -el precio y el plazo-, dejando determinados por Ley otros elementos accesorios tales como las comisiones de demora o las cláusulas de vencimiento anticipado y prohibiendo la vinculación del contrato con otros productos y servicios, tales como seguros, tarjetas de crédito o planes de pensiones, que deberán ser objeto de negociación aparte.

En tanto que una regulación en tal sentido excedería del ámbito de competencias autonómico, y sin perjuicio de instar su necesaria promoción ante las instancias competentes, **consideramos oportuno promover la suscripción del modelo de Contrato de Préstamo Hipotecario de Confianza previsto en el proyecto normativo y definir su contenido.**

...

En relación con ambos suministros esenciales (agua y luz), desde una perspectiva que excede del ámbito material de consumo, **nos sigue preocupando la situación de personas y familias que carecen de los recursos económicos necesarios para hacer frente al pago de los correspondientes recibos.**

En este sentido, nuestras actuaciones no sólo se han dirigido a la tramitación de quejas individuales sino, también, a la búsqueda de soluciones generales que puedan dar respuesta al problema, instando tanto a las Administraciones competentes como a las empresas del sector.



Con el mismo objetivo hemos desarrollado una investigación de oficio (queja 15/2135) para **conocer cómo estaría funcionando el Programa extraordinario para suministros mínimos vitales aprobado por la Junta de Andalucía y si estaría dando respuesta a las necesidades de personas y familias.**

La iniciativa tenía su razón de ser al haber detectado que las quejas relativas a la imposibilidad de atender el pago de suministros esenciales seguían reproduciéndose y, en muchas ocasiones, las personas afectadas no tenían conocimiento de la existencia de estas ayudas o bien, habiéndolas solicitado, no tenían derecho a las mismas o ya no existía disponibilidad económica por parte de los Servicios Sociales.

Entendíamos que puede resultar muy útil para la toma de decisiones futuras y para abordar un plan de actuación autonómico dirigido a la garantía de suministros vitales para toda la población tal como venimos demandando.

A la vista de la información que hemos podido recopilar, **detectamos aún una insuficiencia de criterios de actuación homogéneos que permita una actuación rápida y eficaz ante los riesgos de corte de suministro por impago.**

En primer lugar, porque **las posibilidades de atención a la demanda de la población dependen de cada municipio.** El importe de las ayudas del Programa para suministros mínimos puede ser suficiente en algunas localidades o, en otras, muy lejano a las peticiones que se plantean ante los Servicios Sociales comunitarios, por lo que la respuesta dependerá de las posibilidades económicas de los correspondientes Ayuntamientos para aportar recursos propios o de los mecanismos que hayan puesto en marcha para evitar los cortes (por ejemplo a través de convenios con las compañías suministradoras con objeto de acreditar ante las mismas la situación de exclusión social y permitir la adopción de medidas de flexibilización en los pagos).

Por otra parte, **no se han instado los cauces de coordinación previstos en el propio Programa** como las Comisiones de Seguimiento, siendo una de las funciones asignadas la de velar por la aplicación de estándares homogéneos en su ejecución. De este modo, sigue a criterio de cada uno de los Servicios Sociales comunitarios las decisiones relativas a la consideración de la situación de urgencia social para determinar la admisibilidad de las ayudas o el propio importe de las ayudas a asignar.

Al respecto también cabe señalar que desde los propios Servicios Sociales se viene defendiendo la oportunidad de incluir los recursos económicos del Programa para suministros mínimos junto con los que tradicionalmente han venido gestionando, con objeto de poder atender adecuadamente las necesidades globales familiares.

Como conclusión no podemos sino seguir apostando por la superación de una visión centrada en las ayudas para alcanzar la meta del reconocimiento de derechos subjetivos.

Consideramos necesario seguir buscando alternativas que hagan posible una respuesta adecuada a la situación de pobreza energética e hídrica y que la respuesta no llegue tarde, cuando el corte de suministro ya se ha producido.

Dichas soluciones entendemos que necesariamente han de pasar por el reconocimiento a la ciudadanía de un derecho que le garantice el acceso a unos suministros mínimos.

Ya contábamos en el Informe Anual de 2014 que existían iniciativas al respecto, tanto autonómica (Programa extraordinario para suministros mínimos vitales), como locales en materia de suministro de agua (facilidades de pago, bonificaciones, ayudas con cargo a fondos propios, incluso el reconocimiento de un suministro mínimo y gratuito). Estas iniciativas, aun siendo loables, solo servían 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.**

En relación con el **suministro de agua** el abanico de posibilidades se abre especialmente por razón de las competencias concurrentes de la Administración local y autonómica. En este sentido, en el **Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”** esta Institución ha solicitado, entre otras propuestas, que se modifique la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, para incluir un



reconocimiento explícito del derecho humano al agua que incluya el **derecho de la población andaluza a no verse privada del suministro de agua por razones económicas y a recibir de forma gratuita un suministro mínimo vital cuando su situación económica así lo requiera.**

Del mismo modo hemos pedido al Gobierno andaluz que en la norma reglamentaria que regule el ciclo integral del agua se incluya expresamente la **prohibición de cortar el suministro de agua a aquellas personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica** por no poder hacer frente al pago del suministro. Asimismo, debiera reconocer el derecho de las personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica a **recibir un suministro mínimo vital de 3 m³ por persona y mes de forma gratuita.**

...

1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.11.2.1 Servicios de interés general

1.11.2.1.1 Energía

...

Se reiteran también las quejas que **solicitan nuestra ayuda para poder atender los pagos de facturas y evitar el corte de luz**, así como las de personas que se encontraban ya sin suministro (queja 15/975, queja 15/5539). Estas situaciones se complican especialmente cuando se ha realizado un **enganche por no disponer de recursos para pagar la luz** (queja 14/3663, queja 14/5971, queja 15/24, queja 15/223, queja 15/1119).

Ante este tipo de quejas hemos desarrollado una iniciativa para implementar un **protocolo de actuación que evite los cortes de suministro energético** al que puedan adherirse todos los municipios andaluces.

A tal efecto, iniciábamos de oficio la **Queja 15/3016** mediante la que esta Institución se ofrecía para organizar e impulsar una reunión de trabajo entre representantes de la Junta de Andalucía, la FAMP y Endesa, cuyo fin sería la elaboración del protocolo y el convenio marco que debieran servir como bases y referentes para la puesta en marcha de medidas destinadas a luchar contra la pobreza energética en Andalucía.

Pese a haber recibido la respuesta favorable de la distribuidora eléctrica, hasta la fecha de elaboración del presente Informe no hemos recibido respuesta alguna por parte de las Administraciones interpeladas (Consejería de la Presidencia y Federación Andaluza de Municipios y Provincias).

Como hemos indicado en el apartado introductorio, la situación de **pobreza energética** que afecta a buena parte de la población andaluza **requiere de medidas efectivas que impidan que cualquier persona o familia pueda verse privada de este suministro esencial por no disponer de los recursos económicos necesarios para hacer frente al pago de las facturas.**

Los recursos disponibles entendemos que deberían ser suficientes para atender la demanda de la población que se encuentra en esta situación, pero no hay una adecuada organización que permita su efectividad o la misma no se produce en igualdad de circunstancias según la localidad de residencia.

Todo ello, como ya hemos indicado, en tanto no se apruebe una norma que impida a las compañías eléctricas el corte de suministro por impago a familias sin recursos.

Muchos son los ejemplos que vemos en las quejas por unas ayudas que no están disponibles o las personas afectadas no pueden acogerse a ellas por no reunir los requisitos formales exigidos, aunque sus circunstancias reales sí pudieran serlo.



En la queja 15/0975 la interesada había recibido un aviso de corte de suministro por impago, no disponía de ingresos y se encontraba a la espera de que fuera atendida su solicitud de salario social. La falta de ingresos supuso también un incumplimiento de sus obligaciones de pago del alquiler, por lo que en breve podría producirse el desahucio.

Endesa aceptó nuestra petición de colaboración paralizando la orden de suspensión en tanto se tramitaba la ayuda oportuna, aunque finalmente la actuación municipal se centró en la atención a su necesidad de vivienda.

...

Nos parece oportuno destacar que **esta Institución no ampara actuaciones irregulares que suponen un fraude, no sólo a la empresa distribuidora, sino al resto de consumidores**. Desde esta Institución coincidimos en la necesidad de que se realicen las oportunas campañas que permitan erradicar estas conductas y hacer cargar a las personas responsables de las consecuencias económicas y de otro tipo que resulten de las mismas, máxime si se realizan sin una justificación razonable en relación con su situación económica.

Distinto será que deban adoptarse las medidas necesarias para que este tipo de conductas no se produzcan, ajustando las tarifas a la situación económica familiar y aportando las ayudas que fuesen necesarias para hacer frente al gasto energético, siempre asociadas al consumo razonable y eficiente.

En el caso de que se detecte una situación de fraude y ello traiga consigo la reclamación de una importante deuda por la energía que pudiera haberse consumido, pedimos que se aproximen lo más posible al consumo que fuera habitual según los hábitos de la familia, aunque siempre deba llevar añadido un valor de penalización.

A este respecto nos planteamos la conveniencia de que la penalización fuese incorporada a través del oportuno expediente sancionador a cargo de la Administración competente en materia de energía, pues este procedimiento será el que mejor garantice los derechos de los usuarios. Para ello sería necesario incluir un catálogo de infracciones a cargo de los usuarios, y sus correspondientes sanciones, junto al que se establece para empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad en la normativa estatal del sector eléctrico.

En cualquier caso debemos recordar que la defraudación de fluido eléctrico tiene consideración de delito, con independencia del importe económico de lo defraudado, por lo que podría acudir a esta vía.

...

1.11.2.1.2 Suministro domiciliario de agua

...

También seguimos recibiendo quejas por **facturación del suministro de agua sin tener en cuenta el número de personas que reside en la vivienda**. Al respecto esta Institución sigue defendiendo la idea de que es más justo el modelo de tarificación por habitante, en tanto las políticas que tienden a promover el consumo responsable y el ahorro de agua necesariamente han de tener en cuenta el número de personas que hacen uso del suministro.

En este sentido, en la tramitación de la **queja 13/1954**, hemos tenido la oportunidad de formular **Sugerencia al Consorcio de Aguas "Plan Écija"** para que recoja en su Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por prestación de servicios del ciclo integral del agua una modulación de las tarifas en función del número de personas que hacen uso del suministro, incluyendo bonificaciones por consumo responsable de agua.



La medida, sin embargo, no está exenta de polémica pues la mayoría de las entidades suministradoras que no tienen implantado este modelo alegan dificultades de gestión que encarecerían el servicio a un coste que no es comparable con el beneficio que pudiera obtenerse.

Por otro lado, allí donde se ha terminado implantando, ha supuesto el incremento del gasto económico que venían realizando personas y familias que antes disponían de un holgado número de metros cúbicos dentro de los primeros bloques de la cuota variable, más económicos.

Pese a todo, no podemos sino reiterar nuestra postura y, en todo caso, reclamar la adopción de los ajustes necesarios para atender adecuadamente las situaciones que se dan en la vida real pero no encuentran correcto acomodo en las normas padronales o la aprobación de las bonificaciones que resulten oportunas en favor de colectivos que puedan resultar económicamente desfavorecidos respecto a la situación anterior, como los jubilados, y que dispongan de menos recursos económicos.

El modelo apenas tiene incidencia en el territorio andaluz -sólo las entidades Aqualia Cortegana, Emasa, Emasesa y Giahsa lo aplican- y existen diferencias significativas entre los tramos que aplican el resto de entidades para cada uno de los bloques de la cuota variable, sin que alcancemos a comprender en muchas ocasiones los criterios a los que obedecen. Tampoco entendemos que algunos de estos tramos incluyan una progresividad que no permita penalizar los consumos excesivos o bonificar los consumos eficientes.

Sobre estas cuestiones hemos ahondado en el **Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”**, concluyendo con una petición para que la Comunidad Autónoma regule los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua de uso urbano y que se incluyan medidas para conseguir en un plazo razonable la aplicación de estructuras tarifarias que contemplen el número de personas que habitan en la vivienda.

...

Como venimos reiterando, esta Institución también viene observando con preocupación la situación de personas y familias que carecen de los recursos económicos necesarios para hacer frente al pago de su factura por el suministro de agua.

Una de las actuaciones concretas que hemos realizado el año pasado con objeto de mejorar la situación de estas personas tuvo lugar en la **queja 13/6189**. El interesado se encontraba en situación de desempleo y con dos menores a su cargo pero no podía resultar beneficiario de la bonificación prevista en la Ordenanza fiscal por no ser titular del contrato de suministro. Tampoco podía hacerse cargo del importe de la fianza exigida en caso de cambio de titularidad, ya que treinta euros le suponían un desembolso importante ante su situación económica.

Esta Institución se dirigió al Ayuntamiento de Granada para señalar que entendíamos necesario flexibilizar la Ordenanza reguladora de las tarifas de Emasagra para permitir la incorporación de situaciones que serían merecedoras de especial protección y que quedaban fuera por falta de un requisito formal. En consecuencia se le dirigió **Sugerencia** con diversas propuestas que permitiesen la aplicación de bonificaciones en la tarifa del ciclo integral de agua a consumidores vulnerables.

Emasagra nos comunicó que tendría en cuenta la Sugerencia para futuras revisiones de su tarifa, por lo que concluimos la queja aunque la situación del interesado no pueda mejorar hasta que se incorporen las oportunas modificaciones normativas.

Como consecuencia de la situación pobreza hídrica también se producen fenómenos de **manipulación de contadores y fraudes en el suministro**, acudiendo a esta Institución las personas implicadas cuando se ha detectado la situación fraudulenta y se les reclama una suma importante de dinero en concepto de valoración del agua consumida que, obviamente, no pueden afrontar (queja 15/1855, queja 15/4014, queja 15/4467 y queja 15/4567).



Nuestra actuación normalmente se dirige ante la entidad suministradora a conocer las circunstancias relacionadas con el procedimiento de comunicación del fraude y la correspondiente liquidación, pues en ocasiones se niega que haya existido tal fraude. También nos dirigimos al Ayuntamiento correspondiente con objeto de que los Servicios Sociales acrediten la situación económica familiar y puedan obtener alguna facilidad en el pago de la deuda o alguna ayuda para el pago de las facturas correspondientes al suministro normalizado.

Ante situaciones como las expuestas, estimábamos oportuno iniciar una investigación de oficio (queja 15/2795) sobre la **prestación del servicio del ciclo integral del agua en Andalucía** con objeto de impulsar propuestas que podrían redundar en una mejor garantía de los derechos de las personas consumidoras y, en última instancia, propiciar la salvaguarda del derecho al acceder al suministro de agua de los colectivos sociales más vulnerables.

En el curso de esta investigación nos dirigíamos a las asociaciones de consumidores con mayor implantación en Andalucía así como a las entidades del tercer sector que trabajan con colectivos vulnerables para conocer su parecer sobre las concretas cuestiones objeto de nuestro análisis. Asimismo, dado el elevado número de entidades locales prestadoras del servicio de suministro domiciliario de agua, estimábamos oportuno seleccionar un muestreo que respondiese a distintas realidades y modalidades de gestión repartidas por todo el territorio andaluz. Igualmente nos dirigimos a las diferentes instancias a nivel autonómico con competencias en relación con alguno o varios de los aspectos objeto de nuestro estudio (Consumo, Industria, Medio Ambiente).

Como fruto de esta investigación, en diciembre de 2015 hemos presentado en el Registro del Parlamento andaluz el **Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”**.

Este Informe Especial pretende impulsar políticas públicas que ofrezcan respuestas a las necesidades de la ciudadanía en aquellos aspectos relacionados con el servicio de suministro domiciliario de agua que estimemos precisados de una mejor protección jurídica o de la inclusión de nuevas garantías que garanticen la preservación de derechos esenciales en relación con un servicio que es de interés general.

En particular se analiza el problema de las personas que se encuentran en situación de **pobreza hídrica**, por no poder asumir el coste del servicio de agua, proponiendo soluciones para estas situaciones, con referencia al derecho a un suministro mínimo.

...

1.11.2.1.4 Servicios financieros

...

Por lo que hace a los **servicios bancarios**, podemos señalar que durante 2015 se ha recibido menor proporción de quejas por la aplicación de la **cláusula suelo**. Suponemos que esta situación podría deberse a la judicialización del asunto, dados los favorables resultados obtenidos por las personas consumidoras en la mayoría de las instancias judiciales.

Diversas son las comunicaciones que durante el año pasado enviamos a las entidades financieras en tramitación de quejas individuales donde se ponía de manifiesto la incorporación de la cláusula sin la debida transparencia.

Así en la **queja 14/4417** (Caixa), **queja 14/5001** (BMN), **queja 14/5288** (BMN) y **queja 14/5619** (Caja Rural de Granada) solicitábamos la eliminación de la cláusula suelo en el contrato de préstamo hipotecario suscrito con la parte promotora de queja, así como a la devolución de las cantidades abonadas en exceso como consecuencia de la misma. Sin embargo, en todos los supuestos la respuesta fue negativa o, en el caso de Caja Rural de Granada, ni siquiera llegó a producirse.



Idéntico resultado obteníamos ante peticiones formuladas durante el ejercicio 2014, por lo que nos veíamos en la tesitura de tener que archivar las correspondientes quejas aunque en los escritos mediante los que comunicábamos esta decisión a la entidad financiera volvíamos a insistir en el asunto. Así en la queja 13/876 (Unicaja), queja 13/980 (Unicaja), queja 13/6295 (Caja España-Duero), queja 13/6410 (Unicaja), queja 14/206 (Cajasur), queja 14/4417 (Caixa), queja 14/5001 (BMN), queja 14/5363 (Caixa) y queja 14/5619 (Caja Rural de Granada).

En alguna ocasión sí pudimos archivar tras conocer que la entidad financiera había accedido a la eliminación de la cláusula suelo, aunque no hubiera hecho lo mismo respecto de la devolución de cantidades cobradas en exceso (queja 13/2055 y queja 13/4759, ambas de Banco Popular).

Por otra parte, como ya pusimos de manifiesto en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2014, a finales de dicho año iniciábamos de oficio la **queja 14/5655** para **hacer extensiva la petición de eliminación de las cláusulas suelo a todas las entidades financieras radicadas en Andalucía** respecto de las que se habían recibido quejas en esta Institución.

Ya avanzábamos en dicho Informe Anual la respuesta recibida de Caja Rural de Granada y nuestra postura firme en torno al convencimiento de que resulta obligado proceder a la eliminación de las cláusulas suelo con los criterios aportados por el Tribunal Supremo para la identificación de cláusulas abusivas por falta de transparencia, resultando una injusticia dejar esta decisión en manos de los Tribunales porque para muchas personas ésta es una alternativa lenta, compleja y costosa.

En el caso de **BMN**, representantes de la entidad concertaron una cita con el Defensor del Pueblo Andaluz y su personal en la que nos expusieron las actuaciones desarrolladas en relación con las reclamaciones por la aplicación de la cláusula suelo. De la información ofrecida pudimos concluir que la entidad sostiene la legalidad de sus cláusulas de limitación a la variación del tipo de interés y su adecuada comercialización, sin perjuicio de que se haya optado por eliminar aquéllas en que se hubiera advertido algún incumplimiento normativo o cuando pueda suponer la adaptación a las posibilidades de pago de la cuota en situaciones de dificultad económica.

Igualmente se nos trasladó que, para el resto de casos, la propia entidad venía ofreciendo a sus clientes un acuerdo para eliminación de la cláusula. Finalmente se ofreció a esta Institución la posibilidad de trasladar cuantas quejas hubiésemos recibido con objeto de poder analizarlas y ofrecer una respuesta individualizada.

Por parte de Caixabank únicamente se nos indicó que la entidad estaba revisando aquellos supuestos concretos en los que no se verificaba la concurrencia de los criterios de transparencia establecidos por la sentencia del Tribunal Supremo, de forma que, tras realizar un estudio pormenorizado de los documentos contractuales, se valoraba con el cliente la adopción de la solución más adecuada.

Esta solución, según hemos podido conocer por la recepción de distintas quejas, pasaba en muchas ocasiones por acuerdos que solían incorporar la exigencia de una renuncia al ejercicio de acciones judiciales para reclamar las cantidades abonadas por aplicación de la cláusula suelo. Este tipo de acuerdos habría sido una práctica extendida entre las entidades financieras como vía para ofrecer una respuesta a las reclamaciones formuladas.

Por lo demás, podemos resumir que, **pese a nuestra insistente petición ante las entidades financieras con objeto de que eliminen sus cláusulas suelo sin que tenga que mediar una decisión judicial, las respuestas que hemos recibido de dichas entidades niegan tal posibilidad e insisten en considerar validas sus cláusulas remitiendo a los Tribunales para su eliminación.**

Tampoco ha ayudado en este empeño el pronunciamiento del Banco de España tras el proceso de revisión que ordenó a las entidades financieras tras la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2013, señalando que *“las informaciones disponibles no permiten concluir que esté siendo incumplida la sentencia del Tribunal Supremo”*.

En ningún caso podíamos compartir tal conclusión, en primer lugar, por que las cláusulas suelo analizadas por las entidades financieras responden a modelos empleados en multitud de contratos de préstamo similares, a los que no alcanzan las distintas declaraciones de nulidad que se vienen adoptando en vía



judicial por el ejercicio de una acción individual pero que, a nuestro juicio, ponen en evidencia el escaso rigor del proceso de revisión realizado y de la conclusión a la que se habría llegado.

Además, muchas de estas cláusulas cuya transparencia resulta defendida por las entidades financieras, con frecuencia coinciden sustancialmente con alguna de las que obtuvo la declaración de nulidad por el Tribunal Supremo. Por ello, ante la certeza de que el resultado de tan largo itinerario procesal no será otro que el reconocimiento final de la nulidad de la cláusula analizada, no entendemos la postura de las entidades financieras y su insistencia en recurrir a una vía judicial.

A mayor abundamiento, en muchas ocasiones se añade la circunstancia de que ni siquiera antes de la formalización del contrato de préstamo hipotecario se habrían cumplimentado adecuadamente los deberes de información que corren a cargo de la entidad financiera de acuerdo con la normativa de aplicación.

De acuerdo con lo anterior considerábamos oportuno dirigirnos a la Defensora del Pueblo para que solicitara del Banco de España nuevas actuaciones, tanto inspectoras como sancionadoras, orientadas a que las entidades financieras eliminasen sus cláusulas suelo.

La actuación de dicha Institución, según la información que nos proporcionó, se ha centrado en la necesaria articulación de un sistema de reclamación extrajudicial que sea eficaz y que obligue a las entidades financieras a corregir su actuación para que la ciudadanía encuentre defensa por parte de la Administración.

A tal efecto habría formulado Recomendación a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa que se habría aceptado parcialmente al indicar que se estaban evaluando las posibilidades de mejora del sistema para incluirlas en las normas de incorporación de las Directivas europeas sobre los contratos de crédito celebrados con consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y sobre resolución alternativa de conflictos.

En esta misma línea, en el mes de abril de 2015 nos dirigíamos a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Almería, a la que entonces estaba adscrito el Servicio de Consumo para conocer el resultado de los procedimientos sancionadores que se anunciaron como medida de defensa de las personas consumidoras frente a la negativa de las entidades financieras a eliminar las cláusulas suelo.

Esta actuación se produjo tras conocer que una asociación de consumidores había denunciado la situación de paralización en que se encontraría este "macroexpediente sancionador". Trasladábamos a la Administración autonómica que, de ser ciertos tales hechos, entendíamos que se habría dejado escapar una oportunidad importante para poder ejercer la defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias ante las vulneraciones de derechos que se habrían producido con ocasión de la inclusión de la cláusula de limitación a la variación del tipo de interés sin la transparencia exigible.

En este sentido ya manifestamos en su día a la Secretaría General de Consumo que el posible ejercicio de estas acciones sancionadoras podría coadyuvar a convencer a las entidades financieras de la oportunidad de encontrar fórmulas que posibilitasen el acuerdo con las personas consumidoras en este asunto.

El Servicio de Consumo nos informó que se habían tramitado 2.362 reclamaciones/denuncias y se habían cursado 19 visitas de inspección a oficinas de distintas entidades financieras en el ámbito de la provincia de Almería. Aparte del volumen de documentación y la complejidad intrínseca del expediente en el Servicio se encontraron con la dificultad de determinar el beneficio obtenido por la entidad financiera en un préstamo con cláusula suelo, por lo que se había solicitado la colaboración técnica del Banco de España. Finalmente se nos indicó que en el momento que se recibiera la información solicitada se procedería con la mayor celeridad posible a la incoación de los expedientes sancionadores correspondientes, de todo lo cual se nos daría oportuno traslado.

Pese al transcurso de los meses sin noticias, esta Institución se encontraba a la espera de las nuevas decisiones tanto políticas como judiciales que pudieran suponer un cambio de actitud por parte de las entidades financieras favorable a los intereses de las personas consumidoras.



Respecto a la esperada **medida que pudiese adoptar el Gobierno de la Nación** en relación con las cláusulas suelo, finalmente vino de la mano del Real Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

Pese a la demanda ciudadana de una medida legislativa para su definitiva eliminación, la actuación se limitó a su **incorporación al Código de Buenas Prácticas** para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, de modo que entraba en funcionamiento únicamente en los casos en que la entidad financiera aceptaba la solicitud de reestructuración de la deuda hipotecaria.

Hemos de señalar que la incidencia de estos acuerdos de reestructuración de deuda hipotecaria suele ser muy escasa respecto del total de la población con problemas en el pago de su hipoteca. Así, según los datos recogidos en el VI Informe de la Comisión de control sobre el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas, relativos a la actividad desarrollada durante primer semestre de 2015 por las entidades adheridas al Código en la versión del Real Decreto Ley 1/2015, se presentaron 13.431 solicitudes. De las 12.469 solicitudes con tramitación terminada, en 5.970 casos se llegó a una reestructuración viable de la deuda, por lo que la aplicación de la medida parece que pudiera estar limitada a unas 6.000 familias en toda España (sin disponer de los datos relativos al segundo semestre de 2015).

Por lo que hace a la posible incidencia de decisiones judiciales, ha existido amplia expectación a lo largo del año pasado sobre la decisión que pudiese adoptar el Juzgado de lo Mercantil nº 11 de Madrid, donde se sustancia una demanda contra 111 cláusulas suelo de entidades financieras que podría adoptar un efecto favorable expansivo. Pese a que la demanda quedó vista para sentencia en el mes de junio aún no se ha producido dicho pronunciamiento judicial y parece que pudiera retrasarse si quedase a la espera de la decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea acerca de la retroactividad de la declaración de nulidad.

Actualmente observamos un cambio de actitud por parte de las entidades financieras, probablemente ante los distintos pronunciamientos judiciales que vienen declarando de forma abrumadoramente mayoritaria la nulidad de las cláusulas suelo sometidas a su consideración. A dicho efecto también habrían contribuido los posicionamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre las cláusulas abusivas y, más recientemente, el informe emitido por la Comisión Europea acerca del alcance de la retroactividad de la declaración de nulidad de la cláusula.

Por otra parte hemos conocido que en el mes de diciembre de 2015 el Tribunal Supremo también se pronunciaba acerca de la nulidad de una cláusula suelo empleada por Banco Popular, junto con otras cláusulas igualmente declaradas nulas por abusivas, que fueran impugnadas por una asociación de consumidores en ejercicio de una acción de cesación de condiciones generales de la contratación. Esperamos que esta decisión judicial suponga la reconsideración de las decisiones adoptadas por dicha entidad financiera en torno a la posible eliminación de sus cláusulas suelo, de modo que un importante número de personas puedan salir de la trampa en la que se hayan atrapadas.

Por nuestra parte seguiremos con atención todos estos pronunciamientos por si pudieran motivar nuevas actuaciones ante las entidades financieras y continuaremos insistiendo ante las Administraciones competentes en la adopción de medidas de protección a las personas consumidoras.

En cuanto a las quejas que se centran en la **petición de devolución de cantidades abonadas en exceso**, ya que su respectiva entidad habría acordado no seguir aplicando la misma de futuro, se orientan hacia el posible ejercicio de una acción judicial teniendo en cuenta la existencia de distintos pronunciamientos judiciales sobre el alcance de la retroactividad de la declaración de nulidad de la cláusula a partir de la doctrina sentada por la sentencia del Tribunal Supremo 139/2015, de 25 de marzo, frente a los que apelan a principios imperativos de las Directivas europeas de protección a consumidores y otros fundamentos jurídicos para extender los efectos más allá de mayo de 2013.

En esta cuestión de la retroactividad parece que la última palabra la tendrá el TJUE cuando resuelva algunas de las cuestiones que se le han elevado desde diversas instancias judiciales españolas. **Esta Institución confía en que dicho pronunciamiento vaya en la línea de salvaguardar un principio esencial de la normativa de protección de personas consumidoras, cual es el que determina que las cláusulas**



declaradas nulas por abusivas deben entenderse como no puestas y, por tanto, no pueden surtir efecto alguno.

...

3. QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS

3.2 De las quejas remitidas a otras instituciones similares

3.2.12 Vivienda

Cuando la supervisión del organismo afectado en **temas de vivienda** excede de nuestras competencias, nos vemos en la obligación de remitir las quejas planteadas a nuestro homólogo estatal, el Defensor del Pueblo, para que, en su caso, inicie las actuaciones que estime oportunas.

Así ha ocurrido en 17 ocasiones, 14 de las cuales el organismo implicado fue el Ministerio de Fomento. Éstas son: queja 15/3747, queja 15/2977, queja 15/2721, queja 15/2895, queja 15/1790, queja 15/4779, queja 15/3505, queja 15/3207, queja 15/2639, queja 15/1228, queja 15/5100, queja 15/1791, queja 15/1651 y queja 15/2481, todas ellas relacionadas con la denegación de la prórroga de subsidiación de intereses de préstamo hipotecario solicitada, al haber sido suprimidas estas ayudas. En estos casos, además, se les envió a los interesados una amplia información en relación con el artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de Julio; con la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2013 de 4 de junio; con el comunicado de esta Defensoría publicado en nuestra página web, sugiriendo que todas aquellas personas cuya solicitud de ayuda de subsidiación de los intereses del préstamo hipotecario, hubiese sido desestimada, encontrándose ésta comprendida en el período temporal en el que si debieron resolverse positivamente, se dirigieran a las Delegaciones Territoriales de Fomento y Vivienda correspondientes, solicitando la revocación de la resolución denegatoria; con las gestiones llevadas a cabo por nuestro homólogo estatal, ante el Ministerio de Fomento; con la comunicación que tuvo entrada en esta Institución de la Dirección General de Vivienda de la Consejería de Fomento y Vivienda, en la que se informaba del cambio interpretativo operado por el citado Ministerio, que iba a permitir reconocer las ayudas de subsidiación de planes anteriores al Plan Estatal 2009/2012, hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2013 de 4 de Junio.

Información que nos fue ratificada desde la Oficina del Defensor del Pueblo Estatal y de la que trasladábamos a los interesados los aspectos más destacados; como un comunicado en la página web de la Alta Institución Estatal informando que había propuesto al Ministerio de Fomento ampliar en seis meses el plazo para solicitar la prórroga de las ayudas de subsidiación de préstamos para vivienda protegida acogidos a los planes de vivienda anteriores al del período 2009-2012; e informando a los reclamantes de la incoación por esta Defensoría, de una actuación de oficio ante la Consejería de Vivienda de la Junta de Andalucía, para que en el ejercicio de sus competencias, se dirigiera al Ministerio de Fomento para solicitar la apertura de este plazo extraordinario, así como que podían consultar la Resolución emitida por el Defensor del Pueblo Andaluz, en relación a este asunto, en nuestra web ([Resolución 14/1286](#)).

En 2 ocasiones el organismo afectado ha sido el Ministerio de Empleo y Seguridad Social debido al embargo de la vivienda por deuda con la Seguridad Social. Así ha ocurrido en la queja 14/5723 y en la queja 15/5177.

Y, por último, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas era el organismo afectado en el asunto planteado en la queja 15/4251, en la que la persona interesada exponía que Hacienda le exigía que imputase a un año y no a cuatro años, como declaró en el IRPF 2014, la ayuda recibida por compensación para reparar los defectos estructurales de su vivienda habitual.



3.3.3 No irregularidad

Sobre **temas de Vivienda** tenemos 10 quejas, entre las que cabe reseñar la queja 15/1064, sobre procedimiento de adjudicación de VPP ante la no participación en el sorteo de unas viviendas; la queja 14/6038, en la que se manifestaba disconformidad con la exclusión de la lista de solicitantes de vivienda de segunda ocupación; y la queja 14/4321, en la que se planteaba la permuta de la vivienda por razones de discapacidad, insistiéndole a su promotor en la necesidad de que solicitase de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, la permuta de su vivienda por otra adaptada a la discapacidad que padecía, debiendo aportar, en su caso, la documentación que le fuese requerida al efecto.

3.3.4 Jurídico-privadas

Sobre **Vivienda** tenemos 7 quejas no admitidas por esta causa, entre las que cabe reseñar la queja 15/2118, en la que la interesada aludía al derecho a la vivienda y pedía ayuda porque iba a ser desahuciada por su ex marido, tenía que abandonar la vivienda en la que residía junto a sus dos hijos, al ejercer su derecho sobre la misma, como único propietario. Le indicamos que era necesario que acudiese a los Servicios Sociales exponiendo su situación, con la finalidad de, previa baremación de sus circunstancias y siempre que las mismas comportasen una situación de riesgo de exclusión social, poder ser incluida en la lista de unidades familiares con necesidad urgente de vivienda, a efectos de posible adjudicación de vivienda en régimen de alquiler social.

También esta causa fue motivo de inadmisión en la queja 15/2111, por obras de reparación que no se ajustaban a lo pactado; en la queja 15/3165, ante un posible desahucio de la vivienda por problemas de herencia; o en la queja 15/5231, por supuestas irregularidades en la gestión de la comunidad de propietarios.

3.3.5 Sin competencia

En **Vivienda** han sido 6 las quejas inadmitidas por este motivo. Los temas planteados han sido la disconformidad, bien con la supresión de las ayudas de subsidiación de préstamos hipotecarios (queja 15/0432 o queja 15/1188), o con la denegación de la prórroga de las mismas (queja 14/5348 o queja 15/0687).

3.3.6 Sub-iudice

Sobre **Vivienda** tenemos 5 casos, destacando sobre infracciones al régimen legal de V.P.O., por deficiencias constructivas, la queja 14/5166. Ante la situación de necesidad de vivienda, la queja 15/4831 o ante la disconformidad con la demolición de su vivienda expuesta en la queja 14/5823.

3.3.8 Sin recurrir previamente a la administración

En 8 ocasiones no hemos admitido quejas por esta causa en asuntos relacionados con **Vivienda**, en la mayoría de ellas planteándose la necesidad de acceso a una (queja 15/0640, queja 15/1709, queja 15/3066, queja 15/3332 o queja 15/4538); en el caso en el que se pedía una vivienda adecuada adaptada a discapacitado (queja 15/2020); o un piso en alquiler social (queja 15/1894).

3.3.9 Sin pretensión

Sobre **Vivienda** esta causa de inadmisión se ha aplicado a 3 quejas.

Son, la queja 15/0631, en la que se denunciaba con carácter general irregularidades en la gestión de ayudas y procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas, sin que pudiéramos deducir que existiera una situación concreta que le afectase directamente. Al respecto se le explicó que esta Institución se encontraba especialmente sensibilizada, con el grave problema de la vivienda que afectaba a nuestra Comunidad



Autónoma, algo por lo que veníamos trabajando incansablemente, ante los órganos competentes en materia de vivienda, defendiendo, por encima de todo, el cumplimiento de la legalidad vigente en los procedimientos de adjudicación de viviendas. Tomamos cumplida nota de su denuncia, por su utilidad para el trabajo de esta Oficina.

La queja 15/1385, en la que la interesada nos trasladaba su preocupación ante la información de que la Junta de Andalucía había establecido la ayuda al alquiler en la cuantía de 500 euros, cuando la establecida por el Estado era de 600 euros. En este sentido se le informó que dichas cantidades no se referían a la cuantía de la ayuda en sí, sino al límite de renta de alquiler, para poder ser beneficiario de estas ayudas. La cuantía de las ayudas será el 40% de la cuota arrendaticia que, en Andalucía, no podrá superar los 500 euros, tal y como se fijó en el convenio de colaboración firmado entre el Estado y la Comunidad Autónoma, para la ejecución de Plan Estatal de Fomento del Alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016; y que resulta plenamente ajustado a derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 11.1 c) y d) del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. Igualmente, se le informó que dichas ayudas no podrían materializarse hasta tanto en cuanto no se aprobase de manera definitiva el borrador del nuevo Plan Andaluz de Vivienda.

3.3.11 Desistimiento

En **Vivienda** cuando tras solicitar a la persona reclamante que nos envíe información complementaria a su escrito inicial y no obtener de la misma respuesta alguna, tras haber dejado transcurrir un prudente y razonable tiempo de espera durante el cual, incluso, se contacta telefónicamente, nos vemos obligados a comunicarle el archivo de la queja al entender como desistimiento el hecho de no aportar los datos solicitados (80 quejas), a las que hemos de unir aquellas otras en las que las personas promotoras nos manifiestan expresamente su desistimiento (11 quejas) y las que ofreciendo nuestra mediación, no se nos comunica su aceptación (12 quejas), ascendiendo a un total de 103 quejas.

Así ha ocurrido en temas en los que la necesidad de vivienda la planteaban familias con hijos menores (queja 13/6514, queja 14/1321, queja 14/1381, queja 14/2532, queja 14/3211, queja 14/5083, queja 14/5315, queja 14/5350, queja 14/5939, queja 15/70 o queja 15/423), familias monoparentales también con hijos menores (queja 13/6029, queja 13/6863, queja 14/0177, queja 14/426, queja 14/3578, queja 14/4237, queja 14/5647, queja 15/1613, queja 15/1736 o queja 15/2460), mujeres víctimas de violencia de género con menores a su cargo (queja 14/626, queja 14/667, queja 14/4268 o queja 15/300), familias cuya precaria situación económica les impedía hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias o de la renta del alquiler de su vivienda, cuya cuantía, a veces, se solicitaba reducir (queja 14/3144, queja 14/3581, queja 14/4085, queja 14/5059, queja 14/5225, queja 15/1800, queja 15/3152 o queja 15/3336), familias acogidas en casa de familiares, amigos, o compartiendo pisos pequeños (queja 14/3031, queja 14/3584, queja 14/4380, queja 14/5061, queja 14/5719, queja 15/74, queja 15/1788 o queja 15/2530).

Por deficiencias constructivas podemos citar la queja 14/2529, la queja 14/5064 y la queja 15/2071. Y por temas referidos a procedimientos de adjudicación, citar la queja 14/2996, la queja 14/5243, la queja 15/2861 y la queja 15/4006.



2. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA

2.2 Datos estadísticos sobre las consultas

2.2.4 Distribución de consultas por materias

...

Igualmente ocurre con los asuntos relacionados con temas de vivienda: Consultas donde nos informan sobre la incapacidad de poder pagar una hipoteca, o la falta de ingresos para poder acceder a un alquiler, han experimentado un crecimiento de un 10% con respecto a las consultas de años anteriores, demandando los ciudadanos información acerca de los trámites a seguir para conseguir la adjudicación de una vivienda protegida o llegar a un acuerdo con la entidad financiera para impedir su desalojo o conseguir un alquiler social.

...

2.2.4.2 Vivienda

En este apartado los asuntos que nos han planteado con mayor insistencia los ciudadanos son: la necesidad de vivienda adecuada, los desahucios por falta de pago y la falta de vivienda social en alquiler. Hemos recibido peticiones de distintos colectivos para que mediamos con las Entidades Financieras con el objeto de que se les pudiera ofrecer un alquiler social, ya que en la mayoría de los casos no tienen medios suficientes para poder pagar un alquiler en el mercado libre.

La situación de crisis esta produciendo auténticos estragos a nivel de fragmentación social. En el mes de Octubre recibimos en la Oficina de Información a los miembros de la Corrala la Unión formada por ocho familias monoparentales, quienes se vieron obligadas a ocupar un inmueble propiedad de una promotora inmobiliaria. El edificio ocupado carece de los suministros básicos (luz y agua) así como de saneamiento, solicitando nuestra mediación con la entidad financiera para intentar resolver su situación e intentar llegar a un acuerdo para lograr un alquiler social.

También es un tema recurrente la falta de abono de las subvenciones a la vivienda tanto por parte de la Administración Central como la autonómica.

Dentro de la línea de crear instrumentos para el conocimiento de los derechos de los ciudadanos, creemos interesante señalar en este apartado la publicación en nuestra página web de la guía de derechos realizada por el Área sobre **[El derecho a obtener ayudas para el alquiler de vivienda en supuestos de emergencia social por haber perdido la vivienda habitual.](#)**