



## 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 Necesidad de vivienda	6
1.13.2.2 Desahucios y lanzamientos de vivienda por ejecuciones hipotecarias e impago del alquiler	8
1.13.2.3 Desahucios de viviendas por ocupaciones sin título	9
1.13.2.3.1 Desahucio de viviendas públicas	10
1.13.2.3.2 Desahucio de viviendas de las entidades financieras	11
1.13.2.4 Situaciones de conflicto e inseguridad ciudadana como consecuencia de la ocupación de promociones de viviendas vacías	12
1.13.2.5 Ayudas a la vivienda	14
1.13.2.5.1 Ayudas al alquiler de vivienda ejercicio 2015 y 2016	14
1.13.2.5.2 Ayudas al alquiler al amparo del Plan de vivienda 2008/2012	16
1.13.2.6 Deficiencias constructivas	17
1.13.2.7 Permutas de vivienda por razones de conflictividad social y/o problemas de salud	21
1.13.2.8 Programa de intermediación en el programa de alquiler de viviendas PIMA	23
1.13.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	25
1.13.3.1 Actuaciones de oficio	25
1.13.3.2 Colaboración de las Administraciones	26
1.13.3.3 Resoluciones no aceptadas	26

### ESTE TEMA EN OTRAS MATERIAS

#### 1.1 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA

1.1.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	27
1.1.2.1 Administraciones Tributarias	27
1.1.2.1.1 Tributos cedidos a la Junta de Andalucía	27
1.1.2.1.2 Gestión de tributos, bonificaciones, beneficios y exenciones en las Ordenanzas Fiscales municipales	29
1.1.2.1.3 El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	29

#### 1.6 POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

1.6.1 Introducción	31
1.6.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	32
1.6.2.8 Vivienda	32



<b>1.7 JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR</b>	
1.7.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	34
1.7.2.3 Actuaciones en materia de Extranjería	34
1.7.2.4 Política Interior	35
<b>1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO</b>	
1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	36
1.11.2.1 Servicios de interés general	36
1.11.2.1.4 Servicios financieros	36
1.11.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	39
<b>2. SERVICIO DE MEDIACIÓN</b>	
2.2 Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación	40
2.2.2 Análisis cualitativo	40
2.2.2.6 En materia de medio ambiente y urbanismo	40
2.2.2.7 En materia de vivienda	42
<b>3. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA</b>	
3.2 Datos estadísticos sobre las consultas	44
3.2.4 Distribución de consultas atendiendo a las materias	44
3.2.4.2 Vivienda	44



## 1.13 VIVIENDA

### 1.13.1 Introducción

Un año más afrontamos nuevamente el deber de dar cuenta a la Cámara Andaluza de la realidad que, en relación con aquellas cuestiones más relevantes en el ámbito del Derecho a la Vivienda, han afectado durante este año 2017 a los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía.

Lamentablemente, no podemos decir que la situación haya cambiado respecto al año 2016, antes al contrario, esta Institución, durante este año 2017 ha visto cómo las quejas sobre la necesidad de vivienda han acaparado un porcentaje muy elevado.

En este ejercicio, llama la atención el incremento de lanzamientos derivados de desahucios por impago de rentas de alquiler y desalojos por ocupaciones sin título de vivienda tanto públicas como privadas. Situaciones éstas que, a su vez, incrementan las listas de demandantes de vivienda protegida, dado que las personas afectadas tienen escasos recursos económicos, se encuentran en situación de pobreza e incluso de pobreza extrema nunca van a poder ver satisfecho su derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada si no es con la ayuda de la administración.

Frente a esta dramática realidad, nos seguimos encontrando con una administración pública incapaz, que carece de medios para satisfacer las necesidades habitacionales de la población con menores recursos económicos. Una administración, que lejos de aportar una solución definitiva y digna, acude a soluciones transitorias y temporales: alojamiento en albergues, hostales, piso compartido ....; soluciones todas estas que en un principio están concebidas con carácter provisionalísimo a la espera de que se proceda a la adjudicación de una vivienda, y que se eternizan. Ello provoca la ausencia de rotación, la masificación de estos alojamientos, y la imposibilidad de alojar en los mismos a familias en situación de emergencia extrema, que es para lo que estaban concebidos.

Pero es que además, y como más adelante tendremos ocasión de detenernos, llama nuestra atención que algunas **familias hayan optado por vivir en un coche, hacinados y repartidos en casas de algún familiar o amigo, antes que aceptar algunos de estos recursos habitacionales**, alegando sus condiciones inadecuadas o insalubres.

Y es aquí donde procede traer a colación el concepto de **vivienda digna**. En efecto, no podemos olvidar que todos los textos legales de ámbito estatal, autonómico e internacional, cuando hacen referencia al derecho a la vivienda, acompañan este concepto con un adjetivo que se revela absolutamente imprescindible para poder hablar de un verdadero derecho a la vivienda: digna.

No basta con alojar a una familia en situación de exclusión en un espacio de escasos metros con techo y paredes, pero carente de los más elementales requisitos de habitabilidad y salubridad que se requieren para el desarrollo digno y adecuado de una persona y, más aún si cabe, si tenemos en cuenta que en la mayoría de los casos, las unidades familiares afectadas están integradas por menores de edad. Las administraciones deberían tener muy presente y respetar que el derecho a una vivienda digna reconocido en nuestra Carta Magna no solamente hace referencia al derecho de toda persona de disponer de cuatro paredes y un techo donde encontrar refugio, sino que implica acceder a un hogar y a una comunidad seguras en las que vivir en paz, con dignidad y salud física y mental. De esta forma, la vivienda digna es aquella que reúne las condiciones de habitabilidad, tamaño mínimo, protección frente al calor y el frío, ubicación adecuada, con acceso a colegios, hospitales, transporte, ubicada en un entorno seguro que garantice la integridad de sus habitantes, y que haga posible la expresión cultural y la diversidad de los individuos y grupos que la habitan.

La administración, no puede seguir manteniendo su imposibilidad para satisfacer las necesidades habitacionales de la población que pide su amparo, sino que como esta Institución viene insistiendo desde hace ya varios años, tal y como lo hemos hecho constar en informes anuales anteriores y hoy es nuestro deber reiterarlo, debe reaccionar sin más demoras y en el ejercicio del mandato constitucional de **poner en marcha los medios y medidas que permitan el desarrollo pleno y responsable del derecho a la vivienda**. Solo así, podríamos hablar de una política pública de vivienda eficaz y eficiente.



Estas situaciones de extrema necesidad siguen poniendo de manifiesto la necesidad de vivienda digna de un sector de población que no puede satisfacerla por sus propios medios, lo que lleva a muchas de estas familias a ocupar sin título viviendas tanto públicas como privadas.

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, y en lo afectante a las **ocupaciones del parque residencial** de las entidades financieras, asistimos a un cambio de postura radical y tajante de la entidades de crédito frente a este fenómeno. Si bien en años anteriores, y muy concretamente en los primeros años de la crisis económica nuestra intervención ante las entidades de crédito privadas podía ser valorada satisfactoriamente, obteniendo una respuesta que podíamos calificar de receptiva, y advirtiéndose una especial sensibilidad de algunas de ellas ante los sectores más desfavorecidos de la población, en cambio hoy no podemos decir lo mismo.

Así, pese a la buena voluntad manifestada por las entidades financieras, el abuso de esta práctica de acceso a una vivienda mediante la ocupación ha hecho cambiar el criterio mantenido hasta ahora, negando cualquier posibilidad de regularizar estas situaciones mediante el establecimiento de un alquiler social, como venía ocurriendo.

Por otra parte, en cuanto a las ocupaciones de las viviendas del parque público la administraciones públicas, frente al fenómeno okupa y en defensa de la más estricta legalidad y de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas que actúan de buena fe en su lucha imparable por materializar su derecho a una vivienda digna, han optado por la recuperación de sus inmuebles.

En este sentido, esta Defensoría no puede por menos que apoyar esta iniciativa, ya que de otra forma, estaríamos amparando situaciones contrarias a la legalidad vigente, que perjudicarían a aquellas personas que encontrándose en una situación igualmente precaria, por el contrario, se han sometido al procedimiento legalmente establecido para la adjudicación de viviendas de esta naturaleza.

En efecto, tras la investigación llevada a cabo por esta Defensoría con ocasión de la tramitación de las numerosas quejas recibidas sobre este asunto, consideramos necesario que la administración realice un control más riguroso sobre su parque público de vivienda, comprobando que se destinan al fin público para el que fueron adjudicadas, evitándose de esta forma los subarriendos por parte de las mismas, la compraventa de viviendas alquiladas, que estén vacías, y un sinnúmero de negocios jurídicos que se apartan de la legalidad y que perjudican y lesionan los derechos de aquellas personas de buena fe que están en lista de espera. De otra parte, entendemos que la dilación que caracteriza los procedimientos de adjudicación, propician también estas ocupaciones irregulares. Por ello, otra de las medidas que deberían contemplarse, sería la agilización de los procedimientos de adjudicación, bien reduciendo trámites, plazos ..., y la mayor vigilancia sobre la vivienda propuesta para la adjudicación.

Ahora bien, tras la recuperación del inmueble, la administración tendrá que afrontar un nuevo problema y es, qué hacer con la unidad familiar desalojada. Unidad familiar que va a demandar su intervención ante la situación de desamparo y emergencia habitacional que le afecta tras el desalojo, no pudiendo olvidar la administración que la recuperación del inmueble ocupado no le exime en modo alguno de su obligación con respecto a la familia ocupante a la que deberá garantizar un techo digno.

Como contrapunto a estas situaciones, continúan recibándose quejas de vecinos que padecen las consecuencias de las ocupaciones de inmuebles privados, sean residenciales o no, denunciando las múltiples molestias que ello ocasiona y los problemas de convivencia que, a veces, son graves.

Finalmente, en relación con estas situaciones, esta Defensoría continúa en la misma línea que ya se expusiera en informes anuales precedentes, promoviendo la oportuna investigación de oficio a fin de averiguar las causas y para promover la efectiva ocupación a través de los cauces legales establecidos. 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 estar destinadas a la finalidad pública última que presidió su promoción y construcción.



No obstante, y pese a las situaciones descritas, hemos de elogiar las iniciativas de algunos Ayuntamientos, que con cargo exclusivo a sus propios presupuestos, han puesto en marcha planes de ayuda al alquiler para las familias sin recursos, algunos de los cuales pueden llegar hasta cubrir un plazo máximo de tres años de rentas, tiempo que puede ser adecuado para que la familia inicie su recuperación y alcance una estabilidad económica que le permita mejorar sus condiciones de vida y poder llegar a prescindir de la ayuda de la administración. Se trata de ejemplos de buenas prácticas de administraciones municipales sensibilizadas con las necesidades habitacionales de su comunidad vecinal., y que desde esta Defensoría animamos a otras corporaciones locales a hacer un esfuerzo por sumarse a ellas.

Por otra parte, nos referimos a una de las medidas casi exclusivas previstas en los vigentes Planes de Vivienda, tanto estatal como autonómico destinadas a poder satisfacer el derecho a la vivienda, como son las **ayudas al alquiler** para personas con ingresos limitados y en situación de vulnerabilidad que vienen convocándose anualmente por la Consejería de Fomento y Vivienda. De nuevo, nos hemos visto obligados a promover este año una actuación de oficio ante el elevado número de quejas recibidas en las que las personas solicitantes nos trasladaban su malestar e indignación ante el excesivo retraso que presidía la conclusión definitiva de estos expedientes, convocadas al amparo de la Orden de 30 de junio de 2016, por la que se convocan para el ejercicio 2016 ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, para el alquiler de viviendas a personas en situación de vulnerabilidad o con ingresos limitados en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Asimismo, hemos de hacer referencia a aquellas quejas en las que las personas promotoras solicitan una **permuta de sus viviendas**, siendo las razones más comunes de dicha petición la ubicación de la vivienda en un barrio conflictivo, en los que, no en pocas ocasiones, las personas afectadas temen por su integridad física y la de los miembros de su unidad familiar; la necesidad de vivir en un inmueble sin barreras arquitectónicas, habida cuenta la discapacidad que afecta a algunos de sus moradores y la necesidad de contar con una vivienda más amplia, dado que al haber aumentado la unidad familiar de convivencia, carecen del necesario espacio para poder vivir en condiciones dignas y no hacinados en pocos metros cuadrados.

Lamentablemente, estas peticiones son atendidas en un escaso número, alegando la administración una vez más la imposibilidad de atender las mismas al no existir viviendas vacantes que poder ofrecer. Como podemos comprobar, el problema es siempre el mismo, la inexistencia de viviendas protegidas públicas.

No obstante, acogemos satisfactoriamente respecto a esta cuestión que la Consejería de Fomento y Vivienda haya pasado a regular la constitución de una bolsa de viviendas para que se puedan llevar a cabo las comentadas permutas, tal como ha venido recomendando desde hace años esta Defensoría. Asimismo, algún Ayuntamiento, como el de Sevilla, también ha puesto en marcha una iniciativa de esta naturaleza mediante la creación de un Programa específico de permutas de viviendas en esta ciudad.

Otro de los problemas que ha aglutinado un gran número de quejas durante este año 2017, se refiere a las **deficiencias que afectan a los edificios y viviendas de promoción pública**: grietas en fachadas y techos, filtraciones, humedades, caídas de techos, etc.

En otras ocasiones, estas deficiencias no resultan imputables a la titularidad del inmueble, sino que las mismas se deben al mal uso que las personas arrendatarias hacen no solo de su propia vivienda, sino también de las zonas y servicios comunes.

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, por lo que es necesario poner en marcha o en su caso, intensificarse, las medidas de intervención social a las que en estas ocasiones recurre AVRA, si bien sus resultados suelen ser lentos, a largo plazo, y en muchos casos ineficaces.

A este respecto, hemos de continuar invocando, lo ya manifestado en anteriores Informes Anuales y que vuelve a tener cabida en éste, 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.



Finalmente, también en este ejercicio hemos tenido que ocuparnos de denuncias por irregularidades en la adjudicación de viviendas protegidas públicas y, muy especialmente, cuando hay personas solicitantes que forman parte de colectivos objeto de especial protección.

Por lo demás, en cuanto a la producción normativa en materia de vivienda en este año 2017, podemos reseñar, la siguiente:

- Orden de 29 de junio de 2016, 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 en situación de vulnerabilidad o con ingresos limitados en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Orden de 30 de junio de 2016, por la que se convocan para el ejercicio 2016 ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, para el alquiler de viviendas a personas en situación de vulnerabilidad o con ingresos limitados en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Orden de 19 de junio de 2017, por la que se efectúa la convocatoria, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones para actuaciones acogidas al Programa de adecuación funcional básica de viviendas del Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, para el ejercicio 2017.
- Orden de 29 de junio de 2017, por la que se convocan para el ejercicio 2017, subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas al fomento de la rehabilitación edificatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Orden de 5 de octubre de 2017, por la que se crea la bolsa de oferta de viviendas y se regula el procedimiento para la declaración de permuta protegida de vivienda.

## 1.13.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

### 1.13.2.1 Necesidad de vivienda

Al igual que viene ocurriendo en ejercicios anteriores la necesidad de vivienda se ha convertido en uno de los temas que acaparan un porcentaje muy elevado de las quejas recibidas en esta materia.

Pues bien, **el panorama continúa siendo más desolador si cabe**. Cada vez son más las personas que integran los listados de los registros públicos municipales de demandantes de vivienda protegida, al mismo tiempo que hay muchas personas que se encuentran en situación de pobreza y emergencia habitacional.

A título de ejemplo, según los datos ofrecidos por la página web de la Consejería de Fomento y Vivienda, a 31 de diciembre de 2017, había 203.941 solicitudes de inscripción en los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas, de las que se habían formalizado 158.795 inscripciones y de las que estaban activas 65.889, cuando a 31 de diciembre de 2016, se habían formulado 185.023 solicitudes de inscripción, de las cuales se habían formalizado 145.177 inscripciones y de las que permanecían activas 65.008, es decir, en un año las solicitudes de inscripción han aumentado en 18.918 <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoyvivienda/areas/vivienda-rehabilitacion/vivienda-protegida/paginas/rmdv-estadistica-mensual.html>

La crisis económica ha traído consigo un empobrecimiento muy importante de la población, no solo la más vulnerable, sino de un porcentaje de la población considerado como clase media que gestionaba y accedía a sus viviendas en el mercado libre. Sin embargo, este sector de la población, que en muchos casos han perdido sus viviendas como consecuencia de procedimientos de ejecuciones hipotecarias, y en otros han sido desahuciados al no poder hacer frente a los gastos del alquiler, ahora **ven en el parque público de viviendas la única opción para contar con un techo donde poder vivir**.



Pero lo verdaderamente preocupante es que nos encontramos con una administración, a quien va dirigido el mandato constitucional y estatutario de promover las condiciones para satisfacer el derecho a la vivienda de las personas más vulnerables, que lejos de buscar soluciones, justifica su imposibilidad para atender las necesidades habitacionales de este sector de la población en la carencia de viviendas suficientes para dar satisfacción a la demanda existente.

Una administración, que aunque haya adoptado iniciativas mayoritariamente destinadas a conceder ayudas al alquiler, no son suficientes para solventar o al menos paliar este acuciante problema de vivienda fuera del marco de parque público.

Tras la trayectoria de las distintas quejas venimos observando que las escasas soluciones que dan se adoptan en situaciones límites; son soluciones caracterizadas por su carácter provisionalísimo, o lo que más nos preocupa, en algunos casos se ofrecen soluciones que se encuentran muy alejadas del concepto de techo digno.

Nos referimos a alojamientos en hostales, que no en pocos casos no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad y salubridad, por lo que no es raro encontrarnos a familias a las que se le ofrece este recurso habitacional y sin embargo rechazan el mismo optando como mejor opción dormir en un coche.

Otra opción a la que recurren los servicios sociales es el alojamiento en pisos compartidos. Si bien esta solución podría ser aceptable, la vivienda compartida tiene que tener la capacidad suficiente para albergar a los distintos miembros de las unidades familiares integrantes. Además, las familias que compartan las viviendas tienen que tener ciertas características compatibles unas con otras, y en especial, cuando existan menores. Circunstancias éstas, que consideramos absolutamente imprescindibles para el normal desarrollo de la vida y de la convivencia, sin embargo, podemos observar que estos aspectos no son tenidos en cuenta.

Asimismo, cada vez es más frecuente que **los Ayuntamientos pongan en marcha programas de ayuda al alquiler con cargo a sus propios presupuestos**, que se tramitan y conceden por los servicios de vivienda o por los entes instrumentales adscritos a los Ayuntamientos respectivos con una vocación más duradera, concediéndose la ayuda durante varios meses. Esta solución, sí puede constituir una solución aunque puntual, en los casos en los que existe una deuda acumulada en concepto de arrendamiento, o en momentos concretos en los que no se puede hacer frente al pago del renta en todo o en parte.

Por el contrario, en los supuestos en los que se invita a la persona demandante de vivienda, en situación de emergencia social, a que busque una en el mercado libre asumiendo la administración municipal el pago de la fianza y los meses de renta estipulados en la regulación municipal de estas ayudas, esta solución en muchos casos es inviable, ya que la experiencia ha demostrado que no existe propietario o propietaria en el mercado libre que decida alquilar su vivienda a personas sin recursos, o bien exigen la constitución de avalués y fianzas que en ningún caso pueden aportar.

Este panorama desolador y trágico, ha llevado a esta Institución, en el ejercicio de su función garante de los derechos constitucionales de la ciudadanía, a iniciar líneas de investigación encaminadas a coadyuvar a que las administraciones implicadas busquen fórmulas alternativas que de alguna manera vengán a ampliar el parque público de vivienda.

En este sentido, hemos de destacar una de las iniciativas puesta en marcha por algunos Ayuntamientos de **un programa de captación de viviendas vacías**, en virtud del cual la administración local, o el ente instrumental en su caso, son quienes alquilan las viviendas libres para su cesión en uso a familias en situación de emergencia habitacional, manteniéndose la vigencia del contrato hasta el límite máximo que establece la ley de arrendamientos urbanos vigente.

Esta iniciativa nos parece muy acertada, además de constituirse en una solución inmediata, ahora bien no podemos perder de vista el carácter provisional de la misma, ya que transcurridos tres años y en su caso las prórrogas, si la familia no mejora su situación económica, y la administración continúa sin incrementar su parque público de vivienda, volvemos al punto de partida.



Por este motivo, esta Institución se propone profundizar en esta medida a fin de, en primer lugar, conocer su nivel de implantación y éxito, y de demostrarse éste, tratar de sugerir que se haga extensible el programa al resto de municipios andaluces.

Por otra parte, habrán de estudiarse otras formulas que garanticen la permanencia de la familia en la vivienda para el supuesto de que su situación económica continúe siendo precaria y la administración no pueda ofrecerle otra alternativa habitacional.

Fiel reflejo de la problemática comentada y a título meramente enunciativo merecen ser destacadas las siguientes: queja 17/1657, queja 17/1982, queja 17/0604, queja 17/0534, queja 17/0607, queja 17/0610, queja 17/1566, queja 17/1569, queja 17/1771, queja 17/1772, **queja 17/1861**, queja 17/3205, queja 17/4245, queja 17/4772, queja 17/4851, ...

Todas ellas tienen un mismo denominador común, se trata de familias con recursos económicos escasos y no en pocos casos prácticamente inexistentes, que no ven otro medio para acceder a una vivienda digna si no es a través del parque público de viviendas, toda vez que su situación económica no les permite el acceso al mercado libre.

Desgraciadamente, lo frecuente es encontrarnos con ciudadanos y ciudadanas que llevan **años y años inscritos en los registros municipales de demandantes de vivienda protegida**, en espera de que se le adjudique una.

Otras familias, en situación de exclusión social, son asistidas por los servicios sociales, quienes activan el protocolo establecido para los casos de emergencia habitacional de personas en situación de especial vulnerabilidad, pudiendo de esta forma optar a una vivienda protegida de segunda adjudicación o alquiler social por la vía de excepción al registro, que se supone es una vía más rápida en atención a la urgencia demandada.

Lamentablemente en muchos casos la respuesta siempre es la misma, la carencia de vivienda, por lo que estas familias en situación de o en riesgo de exclusión social, incongruentemente pasan a formar parte de listas de espera incluso para la aplicación de este procedimiento excepcional de adjudicación de vivienda protegida pública previsto, como hemos dicho, para situaciones de urgencia o emergencia.

### 1.13.2.2 Desahucios y lanzamientos de vivienda por ejecuciones hipotecarias e impago del alquiler

Como sabemos, en los últimos años hemos asistido a un sinnúmero de lanzamientos de vivienda habitual de personas y familias a consecuencia de los tan traídos y llevados efectos de la crisis económica, que han dado lugar a miles de ejecuciones hipotecarias y desahucios por impago del alquiler en vía judicial, al no poder hacer frente a sus obligaciones de pago, bien de la hipoteca concedida en su día, bien las derivadas del contrato de arrendamiento que suscribieron.

En muchos de estos casos, las familias afectadas en situación de vulnerabilidad, se encuentran totalmente desasistidas, sin saber dónde van a meterse cuando se ejecute el lanzamiento y sin tener recursos económicos con los que poder resolver su necesidad de vivienda una vez se encuentren en esta tesitura, situaciones que se agravan en caso de que haya personas que formen parte de colectivos objeto de especial protección como son menores, mayores o personas con discapacidad.

Pues bien, en 2017, procedimos a la apertura de oficio de la **queja 17/1223**, que guarda relación con la aprobación, el pasado 1 de marzo de 2016, del **Convenio de Colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias**, sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar y medidas de carácter social y sobre cesión de datos en los procedimientos de desahucios y ejecución hipotecaria.





Dicho convenio preveía un protocolo de actuación que, entre otras cuestiones, promueve la articulación de medidas para que haya una comunicación efectiva entre el órgano jurisdiccional que conoce el caso, la Consejería competente en materia de Vivienda, para la inclusión de las personas afectadas en el Programa Andaluz en Defensa de la Vivienda, y los servicios sociales de la entidad local adherida, para que éstos analicen la situación y, en su caso, se adopten las medidas encaminadas a asegurar la actuación de los servicios sociales.

El convenio contemplaba su activación tanto en los procedimientos de ejecución hipotecaria como en los casos de desahucios por falta de pago de la renta, no así en los desahucios y desalojos por ocupaciones sin título.

En sus cláusulas tercera, cuarta y quinta recogía los compromisos que, para la ejecución del convenio, adoptaban respectivamente el Consejo General del Poder Judicial, la Junta de Andalucía, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y los municipios que se adhieran al convenio.

Por otro lado, la cláusula novena disponía la creación de una Comisión de seguimiento del convenio, integrada por dos representantes de cada una de las partes firmantes.

Finalmente, la cláusula décima contemplaba la duración del convenio, que será de un año y podría prorrogarse por acuerdo expreso de las partes.

Tras un año de vigencia del mencionado convenio cabía señalar, de un lado, que el defensor del pueblo andaluz ha tramitado diversas quejas en las que era susceptible de aplicación el referido instrumento, sin que se hubiera podido constatar en todos los casos un **conocimiento del convenio por parte de los juzgados competentes que estaban tramitando los desahucios**.

Igualmente desconocíamos el impacto que el referido convenio había tenido en las oficinas del Programa Andaluz en Defensa de la Vivienda, así como en las entidades locales adheridas.

Finalmente, cabía señalar que, desconocíamos si se había producido una prórroga expresa del convenio, debiendo significarse que, en caso contrario, habría que entender el mismo derogado.

Por todo ello, procedimos a solicitar informe tanto a la Secretaría General de Vivienda, como a Secretaría General para la Justicia, la Secretaría General de Servicios Sociales, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y el Consejo General del Poder Judicial.

Esta queja, en la actualidad, continúa su tramitación en la que ya hemos solicitado ulteriores informes a los iniciales, y de la que esperamos dar cuenta de su conclusión en la memoria correspondiente al ejercicio de 2018.

### 1.13.2.3 Desahucios de viviendas por ocupaciones sin título

La incapacidad de las administraciones de dar una solución a la necesidad de vivienda planteada por muchas familias andaluzas, ha tenido como respuesta un incremento de las ocupaciones sin título de vivienda tanto públicas como privadas, especialmente en esta últimas de las entidades financieras.

En los momentos posteriores a la crisis se han conjugado la existencia de numerosas viviendas que no han encontrado comprador, debido entre otras muchas razones, al endurecimiento de las condiciones para acceder a un préstamo hipotecario, con la existencia de numerosas personas que han considerado legítimo ocupar una vivienda, ante la desesperada situación en la que se encontraban.

Esta Institución considera que la **ocupación de viviendas no es una solución adecuada para paliar el problema de emergencia habitacional al que se enfrenta una persona o familia**. De un lado, porque al tratar de disfrutar de un derecho se vulnera el derecho de propiedad de un tercero, siendo especialmente



grave esta cuestión cuando se afecta al derecho de un particular que, en ocasiones, sólo dispone de ese patrimonio como medio de subsistencia. De otro lado, porque las actuaciones de jueces y tribunales en los procedimientos que se incoan se encaminan, mayoritariamente, al desalojo de las personas ocupantes y, en función de la calificación que se realice de la ocupación, puede llegar a constituir incluso delito castigado por el vigente Código Penal, convirtiéndose la persona, por mor de su situación de necesidad habitacional, en infractor penal tras el correspondiente juicio.

No obstante, lo cierto es que se han producido, y **continúan produciéndose, numerosas ocupaciones de viviendas en Andalucía**. En algunos casos las personas ocupantes se han dirigido a la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, solicitando nuestra intervención para regularizar o legalizar su situación.

En los casos en los que la titularidad de la vivienda es una entidad bancaria, el Defensor del Pueblo Andaluz ha tratado de facilitar la adopción de un acuerdo entre las partes para la formalización de un contrato de alquiler social, cuando se ha dado la premisa de la existencia de un estado de vulnerabilidad social por parte de la familia ocupante, opción ésta que si bien en un primer momento era factible, el incremento desproporcionado de estas ocupaciones ha motivado un giro radical en la posición mantenida al respecto por las entidades financieras, quienes han adoptado el criterio absolutamente tajante e inamovible de no regularizar estas situaciones.

En los demás casos, nuestra intervención se orienta a garantizar que la familia que va a ser desalojada dispone de la adecuada atención por parte de los servicios sociales comunitarios, de forma que no se produzca un desalojo sin alternativa habitacional, en particular cuando hay menores u otras personas en situación de vulnerabilidad.

### 1.13.2.3.1 Desahucio de viviendas públicas

Son muy numerosas las personas, con hijos e hijas a cargo, sin ingresos o con ingresos insignificantes, que se encuentran desesperados al no tener una vivienda donde vivir y ven como la administración desatiende sistemáticamente su solicitud. Ante esta situación desesperada irrumpen en una vivienda pública que, al menos de hecho, aunque tal vez no de derecho, se encuentra vacía.

Pues bien, la administración, en el ejercicio de sus competencias y en defensa de la legalidad, inicia el correspondiente expediente de recuperación de oficio que culmina con el desahucio de la familia ocupante. Estas familias, no en pocos casos, pide el auxilio de esta Defensoría. El Defensor del Pueblo andaluz, **debe garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente**, por lo que no puede amparar situaciones de ocupación de vivienda que además, perjudican a terceros de buena fe, quienes en la mismas circunstancias de precariedad económica y familiar o incluso peor, han decidido someterse al procedimiento legalmente establecido para la adjudicación de viviendas, protegidas, llevando años esperando este momento.

No obstante, podemos comprender este tipo de actuaciones, máxime cuando las administraciones con competencias en materia de vivienda no están dando toda la necesaria respuesta a estas situaciones. En cualquier caso, el ejercicio por parte de la administración de sus competencias de recuperación de la vivienda ocupada, no la exime de su obligación llegado el momento de ejecutar el lanzamiento, en el caso de familias vulnerables, en situación de exclusión o en riesgo de exclusión o con personas que pertenezcan a colectivos objeto de especial protección, de ofrecer una alternativa habitacional y, es aquí donde continúa el problema o empieza uno nuevo.

En este sentido, cuando es AVRA quien promueve dicho expediente de recuperación traslada dicha obligación a los servicios sociales municipales, alegando que esa agencia carece de competencias propias para la adjudicación de viviendas aunque sean de su titularidad, siendo los registros de demandantes de viviendas quienes habrán de poner en marcha el procedimiento establecido en la normativa vigente para la adjudicación de vivienda protegida.

Pues bien, ciertamente es este el procedimiento, pero ello, no exime a AVRA de su obligación como poder público de garantizar el derecho a la vivienda de quienes lo necesitan.



Por consiguiente, en estos casos, desde esta Institución insistimos en la importancia de que ambas administraciones mantengan un estrecha coordinación durante el procedimiento de manera que el acto del lanzamiento venga acompañado de una alternativa habitacional digna. Lamentablemente, esto no ocurre así.

En este sentido, conviene traer a colación por su interés y trascendencia, la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2017 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

La meritada sentencia ha impuesto a los jueces el deber de garantizar la protección de las personas menores antes de ordenar un desalojo y, en este caso, revoca una sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que ordenaba el desalojo de una familia con tres menores que ocupaba sin título una vivienda pública.

La sentencia se ampara en la Ley de Protección Jurídica del Menor, en la Convención de los derechos del niño, y en la Constitución para determinar que, antes de autorizar el desalojo de una casa, el juez tiene que «asegurar y garantizar una protección integral y efectiva de los derechos e intereses de los menores».

Una muestra de la problemática que titula este enunciado lo es la queja 17/1741. En esta queja la interesada con dos menores a su cargo, sin empleo y con unos recursos económicos muy precarios ocupó una vivienda de titularidad de la Agencia Publica de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía.

Justificaba su actuación en que lleva más de cuatro años inscrita en el registro de demandantes de vivienda protegida, sin tener respuesta alguna. Solicitaba la interesada la intervención de esta Institución para que bien se regularizase su situación en la vivienda ocupada, bien se le ofreciera otra vivienda en régimen de alquiler social.

Admitida a trámite se solicitó informe de AVRA y de la Delegación de igualdad y Bienestar Social del Ayuntamiento de Sevilla. En su informe, AVRA manifiesta su imposibilidad legal para la regularización solicitada, antes al contrario, nos informa que en defensa de la legalidad vigente, es su obligación denunciar la ocupación de la vivienda, ya que de otra forma se estaría causando un grave perjuicio a las familias que cumpliendo con los trámites establecidos legalmente no pueden acceder a un inmueble con el que cubrir sus necesidades básicas. Por consiguiente, la obligación de AVRA es velar y garantizar los intereses de esas personas.

En cuanto a los servicios sociales, se elabora informe baremo y se incluye a la persona interesada en los listados de solicitantes de viviendas. De esta forma, se entiende cumplido el protocolo establecido para los casos de emergencia habitacional hasta que exista una vivienda que poder ofrecerle, **lo que ocurrirá presumiblemente en años, mientras la familia, una vez se culmine el procedimiento de recuperación de oficio de la vivienda, estará en la calle.**

### 1.13.2.3.2 Desahucio de viviendas de las entidades financieras

El parque de viviendas de la entidades financieras es bastante grande, debido a que han sido muy numerosos los procedimientos de ejecuciones hipotecarias que han culminado con la adjudicación a la propia entidad financiera del inmueble que garantizaba el crédito hipotecario.

Pues bien, muchas de estas viviendas están siendo ocupadas por aquellas familias en situación de necesidad urgente de vivienda a las que la administración no le ofrece ninguna solución habitacional.

Estas familias, salvo excepciones, tienen que enganchar de forma ilegal los suministros básicos de luz y agua, toda vez que las compañías suministradoras les exigen para poder regularizarlos que acrediten el título en virtud del cual ocupan la vivienda o, al menos, el estar empadronados.

Así, las personas que se hayan en la situación descrita acuden a esta Defensoría a fin de que intervengamos ante la entidad financiera titular del inmueble, con el propósito de que accedan a regularizar su situación en el mismo mediante la firma de un contrato de alquiler social.



No obstante, es unánime la posición firme mantenida por **las entidades financieras de no regularizar bajo ningún concepto las ocupaciones de sus viviendas**, promoviendo procedimientos civiles de desahucios o penales de usurpación, o incentivando las ejecuciones de sentencia suspendidas.

En estos casos, esta Institución lo que viene planteando ante la entidad financiera es la suspensión del lanzamiento con carácter provisional y por un período prudencial hasta que los servicios sociales puedan ofrecer a la familia ocupante sin título una alternativa habitacional.

Al mismo tiempo, nos dirigimos a los servicios sociales o las oficinas de defensa del derecho a la vivienda que han creado algunos Ayuntamientos, solicitando que tomen conciencia de la situación de emergencia en la que se encuentra la familia, y traten de ponerse en contacto con la entidad llegando a un acuerdo mediante el cual se suspenda la ejecución por un tiempo razonable dentro de cuyo período los servicios sociales se comprometan a proporcionar una alternativa habitacional a la familia afectada.

Sin embargo, este no es un camino fácil, toda vez que las entidades financieras, si bien suelen admitir la suspensión del primer lanzamiento, no ocurre lo mismo con el segundo y menos aún con el tercero. Y esto se debe a que han llegado a la conclusión de que la solicitud de suspensión condicionada a la búsqueda de una solución habitacional por parte de los servicios sociales en un tiempo prudencial no es más que una maniobra dilatoria, toda vez que la experiencia les demuestra que dicha solución no llega nunca o en su caso, en contadas ocasiones.

Esta situación preocupa sobremanera a esta Institución dado que son incontables las ocupaciones de viviendas de titularidad de entidades financieras, de manera que, si los lanzamientos se ejecutan sin poder llegar a ningún tipo de acuerdo la situación se podría endurecer aún más.

Para ejemplificar este apartado sirvan de ejemplo la queja 17/2916, queja 17/3924, queja 17/4591, queja 17/5230, queja 17/6132, queja 17/6346, o la queja 17/4433.

### 1.13.2.4 Situaciones de conflicto e inseguridad ciudadana como consecuencia de la ocupación de promociones de viviendas vacías

Paralelamente al fenómeno okupa, cada vez son más numerosas las quejas recibidas de la ciudadanía que reside en el entorno de alguna promoción ocupada por personas sin título, y que no acatan las normas mínimas de **convivencia vecinal**.

Durante este año 2017 han aumentado las quejas en las que sus promoventes, integrantes del vecindario de barrios en los que se ubican bloques de viviendas vacías, algunas incluso sin terminar, desconociéndose la identidad de su titular, denuncian las situaciones de conflictividad social, delincuencia o insalubridad que generan las personas ocupantes, lo que hace imposible la vida en la zona.

En estos casos, y si bien podemos alcanzar a comprender la difícil situación que envuelve a los interesados, lamentablemente al ser viviendas de titularidad privada poco podemos hacer desde esta Institución, más que poner los hechos en conocimiento del respectivo Ayuntamiento, tanto para que se lleve a cabo una intervención social con las familias ocupantes como para que se adopten las medidas que resulten necesarias en aras a garantizar la seguridad en la zona.

Para ilustrar esta problemática, vamos a comentar la **queja 15/6142**, en la que las personas promotoras denunciaban que existían una serie de viviendas vacías propiedad de una inmobiliaria perteneciente a una entidad bancaria. Al parecer, dichos inmuebles habían venido siendo ocupados por personas que no disponían de vivienda.

Según el escrito de queja, las personas que venían habitando esas casas no respetaban unas elementales normas de convivencia en el barrio, siendo frecuentes las peleas y conflictos de todo tipo, los ruidos y molestias, las barbacoas en la calle, la basura y suciedad o los enganches ilegales de luz.



Expresaban también que habían solicitado reiteradamente la intervención del Ayuntamiento y que, igualmente, habían comunicado a la inmobiliaria puntualmente todas las molestias causadas por los nuevos ocupantes de dichas viviendas, sin que se hubieran producido resultados.

Señalaban finalmente que se encontraban cansadas de tener que estar continuamente llamando a la Guardia Civil para que interviniese en la regulación de la convivencia en la zona.

Una vez admitida a tramite, iniciamos nuestra investigación ante el Ayuntamiento del municipio donde se residenciaba el problema, quien nos informó lo siguiente:

*“El Ayuntamiento tiene conocimiento de la situación de la ocupación de viviendas de manera presuntamente ilegítima y ha venido manteniendo diversa interlocución con los vecinos afectados, para intentar resolver los diversos problemas que de esas ocupaciones irregulares se han venido derivando.*

*La propiedad de las viviendas está realizando gestiones con los ocupantes de las viviendas para su regularización a través del ofrecimiento de otras viviendas en régimen de alquiler social. Al parecer, algunas de estas personas han aceptado el ofrecimiento.*

*Los Servicios Sociales municipales han intervenido con las personas y las familias que residen en estas viviendas. De esta manera, se han tratado de poner en marcha medidas tanto para revertir la situación de ocupación sin título de viviendas, a través del programa Municipal de Ayudas al alquiler y otras medidas, como para mejorar su integración social evitando situaciones de exclusión. La Policía Local y la Guardia Civil, desde que comenzaron las ocupaciones en la zona, han desarrollado numerosos servicios de prevención, tanto estáticos como móviles, para prevenir nuevas ocupaciones y mantener la normal convivencia, si bien esto no ha podido evitar que se hayan producido eventuales conflictos. No obstante, el número de incidencias ha disminuido”.*

Transcurrido un plazo prudencial desde la emisión del informe, nos dirigimos de nuevo a ese Ayuntamiento, solicitando la actualización de las cuestiones esenciales planteadas en esta queja y, en concreto:

- Si continuaba el mismo número de ocupaciones de viviendas sin título o si éstas habían descendido o aumentado, ya sea por lanzamientos judiciales o por regularización, o por cualquier otro motivo.
- Si les constaba resultado positivo de las gestiones de la inmobiliaria para que los ocupantes sin título de las viviendas vacías se trasladasen a otras viviendas con alquileres sociales.
- Valoración de la situación desde el punto de vista de la seguridad y la convivencia ciudadana con referencia a si se habían producido nuevas intervenciones de la Policía Local o de la Guardia Civil.

En respuesta a nuestra solicitud de informe, recibimos nuevo oficio emitido por el Ayuntamiento en el que se expresaba, de un lado, que realizaban continuas gestiones con la entidad financiera propietaria de la inmobiliaria titular de las viviendas para reforzar el servicio de seguridad para evitar nuevas ocupaciones ilegales, así como para el desalojo de las personas ocupantes y su ofrecimiento de traslado a viviendas con alquileres sociales.

De otro lado, la Policía Local del municipio informaba de tres nuevas ocupaciones de viviendas en la barriada (dos de ellas por personas con numerosos antecedentes policiales); señalaba también que se habían producido numerosos desalojos voluntarios porque las personas habían formalizado alquileres sociales con la entidad bancaria y aludía a la contratación por la entidad bancaria de un servicio de seguridad privada para vigilar las viviendas que se encontraban en proceso de venta. Finalmente, indicaba que los incidentes entre “familias okupas y residentes legales” habían disminuido y que los servicios policiales de prevención y vigilancia se continuaban prestando rutinariamente.

En todo caso, la promotora de la queja si bien reconocía que debido a la presencia de seguridad privada en la zona los incidentes habían disminuido, esto no significaba que hubiesen desaparecido. Además nos trasladaba su preocupación por el posible cese del servicio de vigilancia privada, que a su juicio se produciría cuando se enajenasen las últimas viviendas que la entidad bancaria tenía en venta.



Pues bien, sin perjuicio de que la actuación municipal se estaba realizando en una dirección que podíamos considerar adecuada, a la vista de las manifestaciones que realizaba la interesada y del informe de la Policía Local, podría desprenderse que la intensidad de la intervención no estaba resultando suficiente, pues las ocupaciones subsistían y podrían estarse dando situaciones de exclusión social o de riesgo de exclusión.

En consecuencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos la siguiente Resolución:

*“Recomendación: Que los servicios sociales comunitarios analicen de forma actualizada la situación social de las familias ocupantes de viviendas a las que se refiere esta queja, a fin de determinar, en su caso, las medidas adecuadas para que se normalice la situación habitacional de las mismas, pudiendo considerarse tanto la adjudicación de vivienda protegida exceptuando el régimen general de adjudicación a través del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida como la intensificación del trabajo con la entidad bancaria propietaria de las mismas, tanto para el realojo de las familias ocupantes en situación de vulnerabilidad social como para que cesen las ocupaciones.*

*Recomendación: Para que se potencien las medidas de prevención y respuesta en materia de seguridad ciudadana a cargo de la Junta Local de Seguridad, como organismo que sepa acoger las demandas y preocupaciones ciudadanas y se faciliten las respuestas necesarias por parte de las distintas fuerzas de seguridad actuantes en la localidad.”*

El Ayuntamiento aceptó los contenidos esenciales de la Resolución dictada por esta Defensoría.

## 1.13.2.5 Ayudas a la vivienda

### 1.13.2.5.1 Ayudas al alquiler de vivienda ejercicio 2015 y 2016

Este año 2017, por fin y tras meses y meses de larga espera y retrasos injustificables en su tramitación, se han resuelto y abonado los expedientes de ayudas al alquiler convocadas por la Orden de 3 de marzo de 2015, por la que se aprobaban 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 efectuaba su convocatoria para el ejercicio 2015. Con la conclusión definitiva de estos expedientes, en este año 2017 hemos puesto fin a un número importante de quejas en las que las personas interesadas denunciaban el excesivo retraso que afectaba a la tramitación y conclusión de estas ayudas y a los graves perjuicios que se les estaba originando, algunos de imposible o difícil reparación.

En esta misma situación nos encontramos en el año 2017 con respecto a la convocatoria de estas ayudas para el ejercicio 2016. **Una vez más, las personas beneficiarias denuncian los retrasos en el pago.**

En este sentido, no podemos obviar que estas ayudas están destinadas a personas con una economía precaria que no les permite afrontar por sí solos un alquiler en el mercado libre, por lo cual tienen como fin último contribuir al pago del arrendamiento, y a mantener éste, evitándose de esta forma que se produzca un desahucio y la correspondiente necesidad de vivienda que se crea que, de manifestarse, la administración no puede atender con su parque público.

Por consiguiente, el pago de estas ayudas fuera del año natural en el que fueron convocadas, desvirtúa el fin último para el que fueron concebidas.

Por ello, desde esta Institución se ha promovido de oficio la [queja 17/2903](#), en la que se ha formulado a la Secretaría General de Vivienda la siguiente **Resolución**:

*“Recomendación 1.- Que se proceda a la inmediata resolución definitiva de los expedientes de ayuda al alquiler de la Convocatoria 2016 que aún se encuentran en trámite debiéndose proceder a su tramitación hasta llegar al pago y abono efectivo de las mismas, a la mayor brevedad posible y sin dilaciones indebidas.*



*Recomendación 2.- Asimismo, recomendamos que sin más dilación se den las instrucciones oportunas para que se arbitren las medidas necesarias encaminadas a la dotación de efectivos de personal adecuados al volumen de trabajo de tramitación de las ayudas al alquiler 2016 y el previsible aumento del mismo respecto de la convocatoria de 2017, especialmente, en aquellas Delegaciones Territoriales en las que aún no se ha completado la remisión de la documentación a la Intervención Provincial para su fiscalización, arbitrando para ello, si fuera menester, un plan de choque hasta tanto se ultime la tramitación que culmine con el pago efectivo de las ayudas que nos ocupan a todas las personas que resulten beneficiarias definitivas, toda vez que su fin último no es otro que garantizar el derecho a la vivienda a quienes con sus propios medios no lo pueden satisfacer o mantener."*

Coincidiendo con la redacción de este informe hemos recibido un escrito de la Secretaría General de Vivienda, dando respuesta a la Resolución formulada por esta Institución, del que destacamos los siguientes aspectos:

*"Recomendación 1.- Proceder a la inmediata resolución definitiva de los expedientes.*

*A la fecha del presente informe ya se ha emitido resolución definitiva y se están abonando las ayudas en las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada y Huelva.*

*En Córdoba la propuesta de resolución y la documentación acreditativa fue enviada a Intervención para su fiscalización el 25 de agosto, una vez fiscalizada se dictó resolución el 9 de octubre, y en la actualidad se ultiman los pagos.*

*En el caso de Almería y Granada la propuesta de resolución y la documentación acreditativa fue enviada el 12 y 21 de septiembre respectivamente. Una vez fiscalizada, se emitió resolución definitiva el día 31 de octubre en ambos casos, habiéndose iniciado los pagos efectivos recientemente la pasada semana.*

*En la provincia de Huelva, la propuesta de resolución y documentación necesaria se presentó en la correspondiente Intervención el 28 de septiembre, una vez fiscalizada se dictó resolución el pasado 1 de diciembre. Por lo que respecta a la provincia de Cádiz, dicha resolución definitiva se ha dictado el 4 de diciembre.*

*En el caso de Málaga la propuesta de resolución y documentación necesaria ha sido presentada para su fiscalización recientemente, el 8 de noviembre. En la misma situación se encuentra la provincia de Jaén.*

*En la provincia de Sevilla, tras la revisión de la documentación presentada por la entidades colaboradoras, en algunos casos de manera muy incompleta, y la grabación de documentos contables, se está a la espera de su fiscalización.*

*Recomendación 2.- Arbitrar las medidas necesarias para la dotación de efectivos.*

*Las peticiones que se han hecho a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública desde la Secretaria General Técnica de esta Consejería de Fomento y Vivienda relacionadas con los recursos humanos necesarios para la tramitación de ayudas al alquiler en las distintas Delegaciones Territoriales han sido las siguientes:*

*· Para Málaga se solicitó autorización para el nombramiento de personal interino: 1 Titulado Superior (A1.1100), 2 Administrativos y 1 Auxiliar. Esta petición ha sido atendida en su totalidad.*

*· Para la misma provincia se solicitó el abono de servicios extraordinarios (las Delegaciones Territoriales pueden compensar dichos servicios en tiempo de descanso, pero se considera que no es la solución más adecuada en una situación de precariedad de efectivos; la autorización para abonarlas es excepcional y corresponde a la Consejería competente en materia de función pública); se consiguió dicha autorización, pero el propio escrito de respuesta viene a denegar futuras peticiones en este sentido.*



· Para el resto de provincias se solicitó autorización para el nombramiento de personal interino: 1 titulado superior (A1.1100) y 2 administrativos para cada una de las 7 provincias distintas de Málaga, de las cuales se autorizaron los 7 titulados superiores; en relación con los administrativos la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública autorizó el nombramiento de dos personas para las provincias de Almería, Granada y Jaén.

Respecto a la situación de personal, indicar que no se ha conseguido el nivel de estabilidad necesario para permitir una agilidad y fluidez en la tramitación de estas subvenciones. Entre las causas que lo motivan señalar que el personal recientemente incorporado carece de experiencia previa en tramitación de procedimientos administrativos; la resolución del concurso de traslado el pasado 1 de septiembre ha originado numerosos cambios en las Delegaciones Territoriales, llegando en alguna de ellas a la pérdida de efectivos, a los que debemos unir la tramitación simultánea de las convocatorias de 2016 y 2017, motivada por necesidad de ejecutar el presupuesto correspondiente a esta anualidad antes del 30 de octubre.

Señalar por último, que aunque para la convocatoria 2017 se han mantenido las bases reguladoras de la convocatoria 2016, ya que la regulación estatal que permite la financiación de las ayudas, establece poco margen en su regulación, es previsible que para una nueva convocatoria 2018, al amparo del nuevo plan estatal de vivienda, puedan tramitarse las ayudas **sin atender al procedimiento de concurrencia competitiva** que obliga a una gestión conjunta de las solicitudes, y en consecuencia podrían dictarse resoluciones individuales al tiempo en que vayan completándose expedientes, con lo que entendemos que se agilizaría el procedimiento de concesión y abono de las ayudas, justificándose no acudir a un procedimiento en concurrencia toda vez que su último fin es garantizar el derecho a la vivienda a quienes con sus propios medios no lo pueden satisfacer o mantener”.

Del transcrito informe se desprende que en algunas provincias se ha procedido al abono de las ayudas y en otras, se está pendiente de ultimar algún trámite para proceder al mismo. En consecuencia, confiamos que en un plazo de tiempo que deberá ser breve se encuentre concluida definitivamente esta convocatoria de ayudas al alquiler. Y que los reiterados problemas detectados no vuelvan a producirse en la convocatoria correspondiente a 2017, aún en tramitación.

### 1.13.2.5.2 Ayudas al alquiler al amparo del Plan de vivienda 2008/2012

En este apartado, un año más, tienen acogida las quejas en las que ciudadanos y ciudadanas con plena desesperación e indignación, denuncian que aún no se les hayan abonado en su totalidad las ayudas al alquiler que les fueron reconocidas al amparo del plan de vivienda 2008/2012.

Este asunto en particular ha sido objeto de dación de cuentas en informes precedentes, en los que se iban incluyendo las distintas actuaciones llevadas a cabo por esta Defensoría, también en colaboración con nuestro homólogo estatal, con ocasión de la queja de oficio 12/15656 que tenía como propósito investigar sobre la situación de estas ayudas y tratar de buscar soluciones a la situación de bloqueo que mantenían un sinnúmero de expedientes.

La última información a la que tuvimos acceso nos fue facilitada por la Secretaría General de Vivienda, indicándonos que habían llegado a un acuerdo con el Ministerio de Fomento en virtud del cual este último se había comprometido a transferir una cantidad determinada para cubrir los objetivos pendientes. A su vez la administración andaluza se comprometía a liquidar dichos expedientes tan pronto el Ministerio transfiriese la ayuda comprometida a dichos fines, actuación ésta que se preveía tuviese lugar en el ejercicio 2016.

No obstante, durante este año tras el seguimiento realizado con el ánimo de comprobar el grado de cumplimiento del compromiso que nos fue trasladado por dicho organismo, pudimos constatar que lamentablemente había transcurrido el año 2016 sin que el pago de estas ayudas se hubiese materializado. Durante este año 2017 hemos podido conocer que se estaban empezando a abonar estas subvenciones, si bien el pago está siendo parcial.





Ahora bien, en el curso de nuestra investigación hemos podido conocer que el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, formuló a la Junta de Andalucía en relación con las ayudas al alquiler la siguiente Resolución:

«El Ministerio de Fomento procedió a la transferencia de 17.787.288,88 euros en el mes de diciembre de 2015, cumpliendo así con todos sus compromisos para con todas las subvenciones, incluidas las del alquiler, respecto a esta Comunidad Autónoma.

La Comunidad Autónoma de Andalucía venía disponiendo de saldo pendiente de justificar con el que atender las ayudas estatales a la vivienda, incluidas las del alquiler.

Esta institución considera que el Ministerio ha abonado todas las cantidades pendientes (17.687.288,88 euros) para atender los compromisos adquiridos en materia de vivienda en el mes de diciembre de 2015. Además, se informa que esa Comunidad Autónoma tiene un saldo pendiente de justificar que asciende a 27.624.322,19 euros.

Las resoluciones reconocen un derecho a cada uno de los particulares afectados a obtener de la Administración pública la ayuda concedida. El ciudadano no tiene por qué sufrir los problemas de gestión de la Junta de Andalucía en la tramitación de las subvenciones en materia de vivienda, la falta de disponibilidad presupuestaria o los problemas de coordinación existentes ente ésta y el Ministerio de Fomento.

Se recuerda que el retraso en el pago conlleva la deuda de los correspondientes intereses de demora, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

Se concluye, a la vista del informe del Ministerio de Fomento, que la falta de pago de las resoluciones es consecuencia de una actuación atribuible a la administración autonómica, por tanto, la solución pasa porque la Consejería considere la oportunidad de iniciar de oficio los procedimientos de responsabilidad patrimonial por cada resolución de reconocimiento de subvención por el importe de las ayudas concedidas.

Por lo anterior, se dirige a esa Consejería, en virtud de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, la siguiente:

SUGERENCIA: Valorar la posibilidad de iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración ante el impago de la subvención, por el importe de ayuda reconocida para el alquiler de vivienda.»

Pues a la vista de la situación descrita, y con el ánimo de investigar lo ocurrido, nos proponemos iniciar una actuación de oficio ante la Secretaría de Vivienda.

### 1.13.2.6 Deficiencias constructivas

Son cuantitativamente elevadas las quejas en las que las personas interesadas denuncian 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.

Igualmente, son objeto de estas quejas otras situaciones consideradas aún más graves si cabe y son las relativas a deficiencias constructivas que afectan a viviendas propiedad de la administración, adquiriendo este año mayor protagonismo las deficientes condiciones de habitabilidad de las viviendas del patrimonio público propiedad de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía.



Pues bien, en estos casos debemos llamar la atención sobre la administración pública titular de los inmuebles afectados, por cuanto que debería ser más diligente que un propietario particular, al que la normativa urbanística le exige deberes de conservación y mantenimiento de los edificios de su propiedad.

Como conclusión, podemos decir que **hay familias que viven en condiciones de absoluta inhabilitación en viviendas de titularidad pública**, sin que la Administración haga nada por remediarlo con la inmediatez que exige la gravedad que encierra para sus moradores y, si lo hace, no es de forma adecuada, lo que sirve únicamente para tapar durante un tiempo corto las consecuencias o efectos de las deficiencias, para después volver a empezar.

Lamentablemente, como viene siendo habitual, los afectados son personas con una situación económica precaria o muy precaria y, por ello, están imposibilitados para hacer frente por sí mismos a las obras necesarias de rehabilitación o reparación, que les permitan vivir en condiciones dignas.

Ante esta situación, esta Defensoría recuerda insistentemente a la administración **su obligación de acometer las obras de reparación y mantenimiento de los inmuebles de su titularidad**, garantizando así a sus moradores una vivienda digna, una vivienda que reúna las condiciones mínimas de habitabilidad y salubridad, con carácter permanente, no acudiendo a la técnica del parcheo y solucionando el problema con carácter provisional por un tiempo breve, y luego volver a empezar.

Para ilustrar este epígrafe sirva de ejemplo la queja 17/6339 y la queja 17/0891.

· Queja 17/6339. El asunto que motiva la presente queja ya fue planteado por su promotora con ocasión de la **queja 16/2457**.

En el año 2016 la interesada se dirigió a esta Defensoría en los siguientes términos:

*“Me encuentro con un techo de cuarto baño todo de colores distintos por filtraciones de la persona que tengo por encima mía; no sé si dentro de unos días ese techo ya no exista por derrumbe pero esta situación se mantiene desde el año 2000 aproximadamente. Estos pisos son de la Junta y ellos no han hecho nada más que darme problemas, porque cuando yo me vine aquí a vivir mi vida se convirtió en un infierno.*

*Tras varias denuncias y personaciones por parte de los técnicos de la Junta de Andalucía en el inmueble de arriba, la situación se convirtió en un enfrentamiento abierto entre mi vecina y yo.*

*Por parte de la Junta de Andalucía no se hace nada para solucionar este problema”.*

Días después de recibirse la queja, se produjo el derrumbe del techo del cuarto de baño, convirtiéndose esta dependencia en inutilizable.

Tras tener conocimiento de esta noticias y ante la gravedad de la situación, esta Defensoría se puso en contacto telefónico con AVRA, a fin de que adoptasen con la urgencia demandada las medidas que procediesen.

No obstante, y un mes después del derrumbe, la promotora de la queja vuelve a ponerse en contacto con esta Institución, y cuenta que, encontrándose el cuarto de baño inutilizable desde hace más de un mes, llevan todo ese tiempo sin poder ducharse, teniendo las altas temperaturas que están soportando en la ciudad de Córdoba. Añadía que, a través del techo acceden a la vivienda roedores e insectos, con las condiciones de insalubridad que ello provoca.

Además, la vecina de arriba sigue utilizando la ducha -que cuenta con un boquete que constituye, al parecer, el origen del problema-, de manera que continuamente cae el agua al cuarto de baño, provocando su inundación y obligándoles a recoger agua continuamente.

Por último, nos trasladaba su temor a que acabase desplomándose el suelo del piso de arriba, lo que decía, pondría en grave riesgo su seguridad y la de su familia.



La gravedad de los hechos, y la ausencia de respuesta por parte de AVRA, motivó que por parte de esta Defensoría nos pusiéramos de nuevo en contacto con esa Agencia Pública mediante contacto telefónico.

Finalmente AVRA procedió a reparar el techo, pero sin acometer el arreglo del origen del problema que provocó el desplome y que radicaba en el piso de arriba, de manera que en opinión de la interesada, “en breve el problema volverá a plantearse”.

De otra parte, la interesada manifiesta su disconformidad con la actuación de AVRA, ya que había declinado asumir la reparación de los desperfectos ocasionados como consecuencia de la caída del techo del cuarto de baño: humedades, rotura de azulejos, ....

Pues bien, lamentablemente las sospechas de la interesada se cumplieron, siendo reflejo de ello la queja 17/6339, mediante el que nuevamente solicita el amparo de esta Defensoría ante las filtraciones que padecía a través del techo del cuarto de baño, lo que lo había convertido en inutilizable, teniendo que ducharse con cubos de agua.

Exponía, que su vivienda, por este motivo, no reúne las condiciones mínimas de habitabilidad y salubridad y denuncia a la administración por no adoptar las medidas necesarias para poner fin de una manera definitiva al problema creado.

· **Queja 17/1795.** Esta queja fue promovida de oficio por esta Institución, ante la problemática de la **Barriada de La Constancia de Jerez de la Frontera**, que había sido objeto de actuaciones por esta Defensoría desde hacía ya largo tiempo. En este año, la cuestión estaba centrada en que había varias Comunidades con daños estructurales graves, según las personas propietarias, dándose la circunstancia que para la rehabilitación de estos bloques no se llegaron a firmar los Convenios respectivos necesarios con las Comunidades de Propietarios para proceder a su ejecución, por lo que la Secretaría General de Vivienda se remitía en su respuesta a la Orden de convocatoria para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones destinadas al fomento de la rehabilitación edificatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía, como única posibilidad de financiar las actuaciones sobre edificios que, sin tener convenio firmado, presentan daños estructurales graves en la Barriada de la Constancia.

En vista de ello, trasladamos a la asociación promotora de la queja la necesidad de que para dicha finalidad se acogieran a la Orden de 25 de julio de 2016 (BOJA de 29 de julio de 2016, nº 145, página 81), 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, para 2016, teniendo en cuenta que se había establecido prioridad para su selección, para aquellas actuaciones de rehabilitación acogidas a la Orden de 9 de agosto de 2005, que hubieran sido solicitadas y en su día no hubieran alcanzado resolución.

No obstante, era posible que pudiera llevarse a cabo la rehabilitación de los citados inmuebles de una forma integral y convenida entre todas las Administraciones con competencia en materia de vivienda y es a través de la declaración de esta Barriada como Área de Regeneración y Renovación Urbana, dentro del Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas previstas y reguladas en el Plan Estatal de Fomento del alquiler, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, Real Decreto 233/2013, por cuanto que este Plan, ha sido prorrogado para 2017 a través del Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre.

En este sentido, conocimos por el propio Ayuntamiento de Jerez, que había propuesto a la Consejería de Fomento y Vivienda, el Área de Regeneración y Renovación Urbana de las Barriadas de la Constancia y de la Asunción de su municipio y poderse ultimar así la rehabilitación de la barriada que nos ocupa con cargo a este Programa.

Sin embargo, para que dicha propuesta pudiera llevarse a cabo además de que el ámbito de actuación deberá estar delimitado territorialmente por acuerdo de la Administración competente, la Comunidad Autónoma deberá remitir al Ministerio de Fomento las propuestas de actuaciones que pretenda financiar con cargo a este programa. En las Comisiones Bilaterales de seguimiento se suscribirán, con la participación del Ayuntamiento en cuyo término municipal se ubique el ámbito de actuación, los correspondientes acuerdos.



La propuesta de Área de Regeneración y Renovación Urbana (ARRU) efectuada por el Ayuntamiento de Jerez, había de ser remitida por tanto por la Consejería de Fomento y Vivienda al Ministerio de Fomento, que había de llevar aparejado el compromiso de financiación autonómica de la misma y por ende, su inclusión al respecto en el nuevo Convenio Bilateral que para la prórroga del Plan Estatal 2013-2016 era necesario firmarse.

Solicitado informe a la Secretaría General, se nos comunica lo siguiente:

*“La propuesta técnica para el ARRU La Constancia y La Asunción presentada por el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera contempla la rehabilitación de 89 edificios con 596 viviendas y el realojo de 174 familias residentes en las mismas. Dicha propuesta prevé una programación temporal que abarca los ejercicios 2017, 2018 y 2019.*

*Aunque dicha propuesta fue remitida por primera vez a esta Secretaría General de Vivienda en agosto de 2016, su viabilidad, dada la previsión de su desarrollo temporal, estaba condicionada a la prórroga del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, ya que éste no contemplaba la financiación de actuaciones más allá del ejercicio 2016 y a condición de que su conclusión estuviera prevista para antes del 31 de diciembre de 2017.*

*(...) el referido Plan Estatal ha sido prorrogado durante un año por el Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre. No obstante, hasta la fecha, el Ministerio de Fomento no ha comunicado cuando podrá suscribirse el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Andalucía para la ejecución de la referida prórroga. Dado que la suscripción de dicho Convenio es condición para la financiación de las actuaciones que se desarrollen en el periodo de prórroga, no ha sido posible trasladar aún la propuesta del ARRU La Constancia y La Asunción al Ministerio.*

*En todo caso, la prórroga del Plan Estatal sólo prevé financiación para actuaciones que concluyan antes de diciembre de 2018, por lo que una vez se suscriba el mencionado Convenio de colaboración, habrá que ajustar la propuesta del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera a los referidos plazos antes de proponer su financiación al Ministerio de Fomento.”*

Por parte del Ayuntamiento de Jerez se nos hizo llegar la Propuesta de Área de Regeneración y Renovación Urbana de las barriadas de la Constancia y de la Asunción de su municipio que remitió a la Consejería de Fomento y Vivienda, en la que se incluyen las actuaciones a llevar a cabo dentro de la misma, el resumen económico y la programación temporal, dándose la circunstancia de que la mayor parte de los bloques de viviendas de la Barriada de la Constancia en los que se producían daños estructurales graves, están incluidos en dicha programación temporal para el año 2017, con la excepción de tres de dichos bloques para 2018 y uno para 2019.

Finalmente, no podemos dejar de recordar que la rehabilitación integral de las viviendas de la Barriada de la Constancia de Jerez a la que nos venimos refiriendo viene siendo una larga aspiración y reivindicación de las personas propietarias desde hace años, y a la que esa Administración Autonómica le dio el debido respaldo con la firma de los diversos acuerdos que se suscribieron en el pasado encaminados a dicha finalidad sin que pudieran ser cumplidos en su totalidad por diversas y variadas circunstancias que obran en el expediente de queja tramitado con anterioridad.

A la vista de cuanto antecede, formulamos **Resolución** concretada en lo siguiente:

*“Recomendación.- Para que una vez se firme el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la prórroga de las actuaciones previstas 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, dada la necesidad de este hecho para que las actuaciones que se desarrollen en el período de prórroga puedan ser financiadas, se ajuste la propuesta de ARRU efectuada por el Ayuntamiento de Jerez para las Barriadas de la Constancia y de la Asunción al plazo de conclusión de actuaciones para que obtengan la debida financiación estatal, a saber a diciembre*



*de 2018, tomando como punto de partida y procediendo a la inclusión de las actuaciones que prevé la propuesta aludida para los ejercicios 2017 y 2018, por cuanto que la práctica totalidad de los bloques anteriormente reseñados que, al parecer, tienen daños estructurales graves, han sido incluidos en la mencionada Programación, habiendo sido diferido solo uno de ellos para la programación de 2019.”.*

El citado organismo, dando respuesta a la Resolución formulada por esta Defensoría se pronuncia en los siguientes términos:

*“Se pone de manifiesto la aceptación por esta Secretaría General de Vivienda de la Resolución concretada en la Recomendación formulada por esa Defensoría en el escrito de referencia, en el sentido de ajustar la propuesta técnica una vez se suscriba el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y esta Comunidad Autónoma para la ejecución de la referida prórroga del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, teniendo en cuenta los plazos de ejecución que en el mismo se concreten”.*

Finalmente, en fecha de 18 de diciembre de 2017, pudimos conocer que:

*“(…) el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 212, de fecha 6 de noviembre, publicó la Orden de 27 de octubre de 2017, por la que se acuerda la delimitación del ámbito de regeneración y renovación urbanas del Barrio de La Constancia, en Jerez de la Frontera (Cádiz).*

*Asimismo el Ministerio de Fomento, la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Ayuntamiento de Jerez suscribieron el 27 de octubre de 2017 el Acuerdo de la Comisión Bilateral relativo al Área de Regeneración y Renovación Urbana de la Barriada La Constancia en Jerez de la Frontera (Cádiz). En concreto se ha programado la rehabilitación de 88 viviendas, estimándose un coste total de la actuación por importe de 603.037,82 euros. La aportaciones económicas se distribuyen de la siguiente manera:*

- El Ministerio de Fomento aportará la cantidad de 224.282,69 euros, lo que representa un porcentaje estimado del 37,19% del coste total de tales actuaciones.*
- La Comunidad Autónoma de Andalucía aportará la cantidad de 125.222,62 euros representando dicho importe un porcentaje total estimado del 20,77%.*
- El Ayuntamiento de Jerez de la Frontera aportará la cantidad de 253.532,51 €, lo que representa un porcentaje total estimado del 42,04%.*

*El periodo de duración de las actuaciones previstas en el citado Acuerdo se establece hasta el 31 de diciembre de 2018, conforme a lo establecido en la Cláusula Séptima del Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Fomento y la Junta de Andalucía para la ejecución de la prórroga del Plan 2013-2016.”.*

A la vista de la información recibida, concluimos que se había aceptado plenamente la recomendación formulada por esta Defensoría en la presente queja, por lo que esperamos que el proyecto de rehabilitación de las Barriadas de la Constancia y la Asunción de Jerez de la Frontera sea una realidad que no se haga esperar.

### 1.13.2.7 Permutas de vivienda por razones de conflictividad social y/o problemas de salud

En este año 2017, tal y como viene siendo habitual, se siguen recibiendo un importante número de quejas de personas residentes en barriadas de viviendas de promoción pública, adjudicatarias de viviendas titularidad de la Administración, que acuden a la Defensoría solicitando ayuda para poder cambiar o permutar la vivienda en la que residen por otra del mismo régimen, debido a problemas de convivencia vecinal causados por



peleas o reyertas con el vecindario, ya se vean implicadas en ellas y sintiéndose amenazadas por ello, o simplemente manifestando su deseo de poder cambiar de lugar de residencia por no considerar adecuado el ambiente para la crianza de sus hijos e hijas.

Asimismo, otro grupo de solicitudes de permuta o cambio de vivienda sometida a algún régimen de protección, atañen a la necesidad de las personas adjudicatarias o de algún miembro de su unidad familiar de pasar a vivir a una vivienda mayor adaptada a la actual composición familiar o situada en planta baja o en edificio con ascensor, en razón a la existencia de alguna discapacidad o por otras razones de salud que así lo hagan necesario.

En ambos casos, podemos observar que, sea una u otra la casuística que afecta a las personas inquilinas de viviendas protegidas, **en pocos casos se atienden estas solicitudes por no existir vivienda disponible**. Si bien, no podemos obviar que en muchos ocasiones estas solicitudes están absolutamente fundadas y requieren una intervención urgente de las administraciones implicadas, ya que está en juego la integridad física y psíquica de sus ocupantes, entre los que se encuentran colectivos que son objeto especial protección como personas mayores, con discapacidad o menores de edad.

Por otra parte, en los casos de conflictividad vecinal y ante la imposibilidad de atender la petición de cambio, hemos de señalar la iniciativa puesta en marcha por Emvisesa, denominada protocolo de convivencia para las viviendas de Emvisesa cedidas en alquiler, aprobado por el Consejo de Administración de dicha empresa municipal el 21 de marzo de 2016. Esta iniciativa, según ha podido conocer esta Defensoría, está teniendo sus frutos en un porcentaje alto de casos tratados.

En este sentido, procede traer a colación, en el ámbito autonómico la Orden de 5 de octubre de 2017 por la que se crea la bolsa de oferta de viviendas y se regula el procedimiento para la declaración de permuta protegida de vivienda.

El Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, contempla entre sus actuaciones el Programa de permutas protegidas de vivienda, que tiene por objeto facilitar la permuta de viviendas tanto protegidas como libres entre la ciudadanía, garantizando la adecuación de la vivienda a las necesidades de la unidad familiar o de convivencia que la habita, bien a título de dueña o de arrendataria. Igualmente prevé que mediante orden de la Consejería competente en materia de vivienda se cree y regule una bolsa de oferta de viviendas, donde se registrarán aquellas cuyas personas titulares necesiten permutarlas por otra más adecuada a sus circunstancias personales o familiares.

Así pues, la mentada Orden crea una bolsa de Oferta de Viviendas, adscrita a la Secretaría General de Vivienda, de la Consejería de Fomento y Vivienda, donde se integrarán aquellas cuyas personas titulares quieran permutarlas por otra más adecuada a sus circunstancias personales y familiares, de manera que se favorezca el intercambio de viviendas entre dos unidades familiares o de convivencia que estén interesadas.

Se podrán integrar en esta Bolsa las viviendas de las que ostenten el pleno dominio o un derecho real de goce o disfrute vitalicio, que no tenga carácter intransmisible, las personas que accedan a una vivienda protegida en los supuestos previstos en el artículo 5.3 del Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio, cuando las ordenanzas del correspondiente Registro Público Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas no hayan regulado la puesta a disposición del mismo, o renuncien a dicha puesta a disposición.

También podrán integrarse en la bolsa viviendas que estén en arrendamiento, cuya permuta esté autorizada por la persona titular de las mismas, la cual deberá ser una entidad pública o cooperativa de viviendas.

Asimismo, hemos de referirnos a algunas iniciativas municipales con la misma finalidad, como es la puesta en marcha por parte de Emvisesa, denominada Protocolo de Actuación y Gestión de Permutas, aprobado por el Consejo de Administración de Emvisesa el 12 de enero de 2017.

Este protocolo de actuación establece la creación de una **herramienta informática denominada bolsa de permutas**. Esta bolsa permitirá a los inquilinos de viviendas en alquiler de Emvisesa solicitar la publicación de los datos básicos de la vivienda que desean cambiar, así como localizar otra que se ajuste a sus necesidades.



Para ilustrar la problemática que titula este epígrafe sirvan de ejemplo las siguientes quejas:

- Queja 17/2043: En la que su promotora manifiesta que la vivienda de Emvisesa donde viven desde hace un año no reúne las condiciones necesarias que demanda la discapacidad que padece su hija, la cual necesita una silla de ruedas para desplazarse. Denunciaba también la ausencia de respuesta por parte de Emvisesa a sus reiteradas peticiones de cambio.
- Queja 17/2258: En ésta el interesado manifiesta que hace dos años su hijo tuvo un altercado con dos vecinos. Tras el juicio que se celebró como consecuencia del incidente, su hijo fue absuelto en sentencia, si bien a partir de ese momento viven amenazados por la familia de los otros dos implicados. Aclara que su vivienda está situada en medio de todas las familias del clan al que pertenecen éstos. Ante esta situación viene solicitando incansablemente una permuta de vivienda.
- Queja 17/3039. En su escrito la interesada manifiesta que en el año 2014 fue adjudicataria de una vivienda de Emvisesa, en la que vive con su hija menor de edad. No obstante, ha sufrido una agresión por parte de un vecino de la barriada, que la obligó a formular la oportuna denuncia por amenazas. Tras dicha denuncia se celebró juicio resultando el denunciado condenado al pago de una multa. El temor a represalia hace que ponga los hechos en conocimiento de la titular del inmueble, solicitando un cambio de vivienda, fundamentalmente con la intención de proteger a su hija menor. No obstante, y pese a que los servicios sociales han valorado la conveniencia de un cambio de vivienda no han atendido su solicitud.

### 1.13.2.8 Programa de intermediación en el programa de alquiler de viviendas PIMA

La Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, prevé la ejecución de programas a través de bolsas de viviendas deshabitadas, para integrarlas en el mercado del arrendamiento.

De otra parte, la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la Vivienda en Andalucía, en sus artículos 44 y siguientes, regula las medidas de intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas.

Pues bien, para posibilitar la ejecución de estas iniciativas legales, se dicta por la Consejería de Fomento y Vivienda la Orden de 17 de octubre de 2013 por la que se regula el **Programa de intermediación en el Mercado del Alquiler de Viviendas en Andalucía y el de Cesión de Viviendas a Entes Públicos**, para el alquiler a un precio asequible a aquellas personas previamente inscritas como demandantes de vivienda en los registros municipales de demandantes de vivienda.

Estos programas, de todo punto plausibles, con los que se pretende potenciar el mercado del alquiler de vivienda para aquellas personas que se encuentran en una situación económica desfavorecida, y a las cuales la administración pública con su parque de viviendas no puede ofrecerle una respuesta, **parece no haber tenido mucho calado entre la población**, desconociendo las causas de que en tres años de vigencia, no parece que haya sido una propuesta de éxito, ni que estos planes hayan cubierto las expectativas para las que fueron creados.

En efecto, resulta incuestionable que dichos programas podrían ser de gran utilidad en los momentos de crisis en los que estamos viviendo, en los que cada vez son más numerosas las familias en situación de riesgo de exclusión social, con verdaderos problemas de vivienda, frente a una administración pública carente de medios suficientes para afrontar las necesidades habitacionales de este sector de la población, de ahí la necesidad de poner los mismos en valor.

En este sentido, procede traer a colación el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016/2020, que dedica su artículo 41 y 43 a la regulación de los programas de intermediación y de alquiler de edificios deshabitados, como medidas de fomento del parque residencial de viviendas en alquiler.



En consecuencia, con el propósito de conocer que las actuaciones que se están llevando a cabo en aras a poner en marcha dicho Programa, esta Institución decidió promover una actuación de oficio, **queja 17/0036**, ante la Dirección General de Vivienda.

Tras un análisis detenido de la información recibida, y en aras a poder adoptar una resolución definitiva en el presente expediente de queja, consideramos necesario profundizar aún más sobre la cuestión que centra nuestro interés. Por lo que nos dirigimos nuevamente al mentado organismo, del que recabamos la siguiente información:

*“ En cuanto a la Orden de la Consejería de Fomento y Vivienda de 17 de octubre de 2013, por la que se regula el programa de intermediación en el mercado del alquiler de viviendas, y se efectúa convocatoria, solicitamos conocer cuántas viviendas integraron la bolsa de viviendas creada para estos fines. Así como el número de contratos que se firmaron.*

*· En su informe de fecha 21 de abril de 2017, se nos indicaba que para poner en valor el programa de intermediación, era necesario flexibilizar los requisitos contemplados en la orden de 17 de marzo de 2013 para poder acceder a este tipo de ayudas. Por ello se estaba tramitando un proyecto de orden que modificaba la orden precitada.*

*Pues bien, al respecto solicitamos conocer los siguientes extremos:*

*· En primer lugar deberá informarnos en qué estado de tramitación se encuentra el proyecto de modificación de la orden de 17 de marzo de 2013.*

*· Cuáles son las modificaciones que se proponen.*

*·Cuál es la dotación presupuestaria con la que cuenta este programa.*

*· Si se prevé que antes de que finalice el 2017, este programa de intermediación de viviendas sea una realidad a la que puedan acogerse muchos ciudadanos y ciudadanas con necesidades urgentes de vivienda.*

*· En cuanto al programa de alquiler de edificios de viviendas deshabitadas se nos dice, igualmente, que se está redactando la correspondiente orden de convocatoria. En este sentido, solicitamos conocer su estado de tramitación, y si la convocatoria de este programa se hará antes de que finalice este año.*

*· Así mismo solicitamos conocer qué actuaciones concretas se han llevado a cabo por parte de ese organismo, y si las mismas se han materializado, en aras a poner en valor el mentado programa. A grosso modo, solicitamos conocer el número de edificios que podrían formar parte del mismo.*

*· Por último, solicitamos conocer cuál es la dotación presupuestaria con la que cuenta este programa.”*

*Recientemente, se ha recibido la respuesta a la anterior petición de información, en el sentido que a continuación pasamos a transcribir:*

*“Respecto al número de viviendas integradas en la bolsa de viviendas creada para el Programa de intermediación en el mercado del alquiler de viviendas, regulado por Orden de Consejería de Fomento y Vivienda de 17 de octubre de 2013, se integraron un total de 69 viviendas, de las cuales se formalizaron 28 contratos de arrendamiento, y se concedieron un total 24 pólizas de seguro de impago de renta y daños.*

*En cuanto al proyecto de Orden de modificación de la Orden mencionada, se informa lo siguiente:*

*· Respecto al estado de tramitación, el proyecto se sometió a la consulta previa en los términos ordenados por el artículo 133.1 de la Ley 39/2001, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo*





*Común de las Administraciones Públicas, y a los trámites de información pública, audiencia pública y solicitud de los informes preceptivos, de los que se han recibido todos, excepto el interesado de la Intervención General. Tan pronto se reciba, se solicitará el informe preceptivo de la Secretaría General Técnica. Este proyecto de Orden también ha sido sometido a consulta del Consejo del Observatorio de la Vivienda en Andalucía y a la Comisión de Seguimiento del Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020.*

*· Las modificaciones principales que surgen de la necesidad de flexibilizar los requisitos para poder acceder a este tipo de ayudas son:*

*1. La eliminación de que la persona arrendataria disponga de unos ingresos mínimos, ampliando de esta manera el ámbito de aplicación, y beneficiando a las personas más desfavorecidas económicamente.*

*2. La simplificación del proceso de subvención, ya que pasa de ser una subvención en especie a una subvención directa a la persona propietaria, eliminando de esta forma la contratación de la Consejería a la compañía aseguradora, lo que agiliza los trámites.*

*3. La ampliación del mercado potencial de viviendas en arrendamiento, al eliminar el requisito de que la vivienda haya permanecido deshabitada en los tres meses anteriores a la formalización del contrato de arrendamiento.*

*· La cuantía total máxima destinada a la convocatoria es de 180.000 euros, estando limitada en todo caso por las disponibilidades presupuestarias existentes, y su distribución será plurianual, correspondiendo la cantidad de 45.000 euros a cada una de las anualidades que van desde el año 2017 al año 2020, ambos incluidos. Dicho importe se financiará con cargo a la partida presupuestaria 15000300 G/43A/47308/00 01.*

*· Debido al estado de tramitación en que se encuentra el proyecto de Orden, creemos que se publicará en breve, esperando que pueda publicarse la convocatoria antes de que finalice el presente año de 2017.*

*En relación al Programa de alquiler de edificios de viviendas deshabitadas, se cuenta ya con un primer borrador de la Orden que lo desarrolla y establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas, aunque aún no se iniciado la tramitación, dado que por una parte, no ha sido posible efectuar consulta a la Comisión de Seguimiento del Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, pero además ante la posibilidad de que el nuevo Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, que actualmente está tramitándose, contemple ayudas al alquiler de las que se puedan beneficiar las personas arrendatarias del Programa a que nos venimos refiriendo, se está a la espera de la aprobación del referido Plan Estatal para poner en carga dicho Programa, que estimamos dotado en una cuantía de 300.000 euros anuales en cada una de las anualidades de 2018, 2019 y 2020.”.*

Actualmente dicha información se encuentra en fase de estudio y el presente expediente pendiente de resolución.

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

### **1.13.3.1 Actuaciones de oficio**

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



- **Queja 17/0036**, dirigida a la Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura, relativa al Programa de Intermediación en el Programa de Alquiler de Viviendas, PIMA.
- Queja 17/0666 dirigida a la Secretaria General de Vivienda y a Building Center, relativa a la posible cesión y/o venta de inmuebles de Buildingcenter a la Junta de Andalucía.
- **Queja 17/0697**, dirigida a la Secretaria General de Vivienda y a la Secretaría General para el Turismo, relativa a la utilización de viviendas protegidas para alquiler turístico.
- **Queja 17/1223**, dirigida a la Secretaría General de Servicios Sociales, Secretaria General de Vivienda, Secretaría General para la Justicia, y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), relativa al seguimiento del Convenio Consejo General del Poder Judicial-Junta de Andalucía-FAMP sobre vulnerabilidad en lanzamientos de vivienda.
- **Queja 17/1795**, dirigida a la Secretaria General de Vivienda, relativa a propuesta declaración ARRU de las barriadas La Constancia y La Asunción, de Jerez de la Frontera.
- **Queja 17/2060**, dirigida a la Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla, S.A. (EMVISESA), relativa a vivienda vacía titularidad de Emvisesa.
- **Queja 17/2903**, dirigida a la Secretaria General de Vivienda, relativa al retraso en la resolución de la convocatoria de ayudas al alquiler 2016.
- **Queja 17/2904**, dirigida al Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache, relativa a denuncia de viviendas protegidas presuntamente desocupadas en San Juan de Aznalfarache.

### 1.13.3.2 Colaboración de las Administraciones

En el ejercicio 2017 la colaboración de las Administraciones responsables en materia de Vivienda para con esta Institución, ha sufrido dilaciones, dentro de lo habitual, dado el volumen de información que se hace preciso reclamar como consecuencia de las diversas quejas tramitadas.

### 1.13.3.3 Resoluciones no aceptadas

Por el contrario, sí fueron asumidas prácticamente la mayor parte las Resoluciones que a lo largo del pasado año fuimos emitiendo en los expedientes de queja individuales en materia de Vivienda.

No obstante, hemos de reseñar la queja en las que no ha sido así:

- **Queja 13/6128**, dirigida al Ayuntamiento de Trigueros, relativa a necesidad de vivienda.



## 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

###### 1.1.2.1.1 Tributos cedidos a la Junta de Andalucía

...

La otra figura impositiva cedida a la Comunidad Autónoma de Andalucía en la que ésta cuenta con competencias normativas, es el **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados** (ITPAJD).

En el año pasado recibimos en materia del Impuesto de transmisiones la queja 17/1396; queja 17/3008; queja 17/4365; y tratamos, proveniente del año anterior la queja 16/5475.

La respuesta facilitada por nuestra parte en este último expediente puede servir como descriptiva de las conclusiones a las que llegamos en las quejas que referimos. En ellas, las personas contribuyentes denuncian que, tras la adquisición de un bien a través de cualesquiera de los medios previstos en la ley del impuesto, se han visto sometidas a un procedimiento de comprobación de valores por la Agencia Tributaria de Andalucía al considerar dicho organismo que **el valor declarado no coincide o no se ajusta al “valor real” del bien**.

En bastantes casos, el procedimiento de comprobación de valores concluye en virtud de Resolución por la que se acuerda que efectivamente el valor comprobado es superior al valor declarado, procediéndose a liquidar al contribuyente por la diferencia existente entre ambos valores.

Por lo general, los contribuyentes afectados por un procedimiento de esta naturaleza se quejan de que la Administración tributaria parece ignorar las consecuencias de la crisis económica en el mercado inmobiliario, destacando el hecho de que **muchas compraventas se están teniendo que formalizar por un precio que en la práctica es inferior al valor fijado por la Administración**, ya sea porque la misma utiliza unos valores catastrales muy altos fijados en el momento de mayor bonanza económica anterior a la crisis, o porque aplica sobre los valores catastrales unos coeficientes correctores que, en su opinión, dan lugar a unos valores finales muy superiores a los fijados por el mercado.

Ahora bien, en cuantas ocasiones nos hemos dirigido a la Agencia Tributaria solicitando informe sobre esta cuestión, desde la misma, se fundamentan sus actuaciones en el principio de legalidad que debe presidir todo el sistema tributario, señalando lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley General Tributaria, sobre la posibilidad de la Administración de comprobar el valor de las rentas, productos y bienes y demás elementos determinantes de la obligación de tributar, pudiendo emplear para ello entre otros métodos -siendo el más común- el de la estimación por referencia a los valores que figuran en los registros oficiales (Catastro, en el caso de inmuebles), aplicando un coeficiente multiplicador determinado reglamentariamente.

Ello, ha permitido a la Comunidad Autónoma que cuenta con competencias en la materia, la aprobación de sucesivas Órdenes de aplicación de coeficientes multiplicadores respecto del valor catastral y de mercado de los inmuebles, con objeto de determinar el “valor real” que será el tenido en cuenta por la Administración tributaria.

En casos de litigio, tanto en vía extraordinaria de revisión económico administrativa, como en vía contencioso administrativa, la mayor parte de las veces se reconoce la corrección jurídica y la suficiencia de la motivación cuando la Agencia Tributaria utiliza ese método de comprobación de valores.



Siendo así las cosas, parece que lo más acertado sería que los contribuyentes obligados a declarar por estos tributos incluyeran en sus declaraciones liquidaciones un valor del bien idéntico al que resultará de aplicar el modelo previsto en el art. 57.1,b) *in fine* de la Ley General Tributaria, esto es, valor catastral incrementado en el coeficiente multiplicador que resulte de aplicación en el municipio donde radique el inmueble. Cualquier declaración liquidación que se aparte de estos parámetros será, casi con absoluta certeza, objeto de un expediente de comprobación de valores que se saldará con la expedición de una liquidación complementaria, a la que habrá que sumar el importe de la correspondiente sanción y los intereses de demora, que serán elevados habida cuenta el retraso con el que suelen iniciarse y resolverse estos procedimientos.

Únicamente tendría sentido fijar un valor diferente al determinado por este modelo en la declaración liquidación en aquellos supuestos en que existiesen elementos objetivos que advernen una circunstancia especial del inmueble que lo diferencie de los restantes bienes ubicados en la misma zona y justifique su menor valor. Y en tal supuesto, deberá el contribuyente estar presto para aportar los documentos justificativos de tales elementos objetivos y, en su caso, solicitar la oportuna tasación contradictoria.

Pese a esta evidencia, como decimos, son muy numerosos los expedientes de queja que esta Institución debe tramitar todos los años en relación con procedimientos de comprobación de valores derivados de liquidaciones del ITPAJD o del ISD, en los que el promotor de la queja se limita a reseñar su disconformidad con el valor determinado por la Administración por considerar el mismo carente de fundamento y alejado del que consideran el “valor real de mercado” del bien.

En bastantes ocasiones, los contribuyentes han actuado de buena fe reseñando en la declaración liquidación el valor efectivo de la transmisión, mostrándose sorprendidos porque la Administración tributaria pretenda imponerles un valor diferente e indignados por el hecho de verse sancionados por un supuesto incumplimiento de sus deberes tributarios.

La reiteración de casos similares, un año tras otro, nos ha llevado a plantearnos la conveniencia de que por parte de la Administración tributaria andaluza se adopten medidas para posibilitar que los contribuyentes en los tributos cedidos del ITPAJD e ISD dispongan, en el momento de formular su declaración liquidación, de **información precisa sobre cuales son los valores que la Administración considera que corresponden a efectos fiscales** al bien objeto de liquidación, Incluyendo las advertencias correspondientes sobre las consecuencias que podría depararles la fijación de valores distintos a los así determinados e información sobre los casos en que podría aceptarse un valor diferente, los procedimientos para acreditarlo y el coste de dichos procedimientos.

A tal fin, decidimos iniciar de oficio la **queja 16/5094**, en la que formulamos Sugerencia *“en el sentido de que con la finalidad aquellos derechos y asistencia, se diseñasen por la Agencia Tributaria modelos informativos que acompañen o complementen los documentos de declaración liquidación en los que se contengan los extremos informativos y advertencias antes mencionados. Asimismo, debería facilitarse esta información presencialmente a quienes acudan a las dependencias tributarias para cumplimentar sus deberes tributarios en tales impuestos, y remitirse las mismas por vía telemática a quienes utilicen este medio.*

*Todo ello, en aras de una mayor y más adecuada protección de los derechos y garantías de los contribuyentes”.*

La respuesta recibida de la Agencia Tributaria, exponía las medidas adoptadas para informar a los contribuyentes en la tramitación informática de las declaraciones tributarias correspondientes acerca del valor a efectos fiscales de los bienes objeto de tributación. Estas medidas dan respuesta a las peticiones contenidas en nuestra Resolución, por lo que procederemos a concluir nuestras actuaciones al respecto, al considerar aceptada la resolución.

...



### 1.1.2.1.2 Gestión de tributos, bonificaciones, beneficios y exenciones en las Ordenanzas Fiscales municipales

...

Sobre el IBI, la mayor parte de las quejas que tratamos el año pasado versaban respecto a **solicitudes de devolución de ingresos considerados indebidos**, planteadas por las personas obligadas al pago del tributo que nos ocupa y tras la regularización o revisión de datos por las Gerencias Territoriales del Catastro Inmobiliario.

En bastantes casos, los contribuyentes confunden el plazo general para la resolución de expedientes previsto en la norma procedimental común, con el plazo específico de resolución/notificación contemplado en la Ley General Tributaria.

No obstante, también detectamos casos en que la demora o retraso en resolver y en notificar la resolución se ha producido, pese al dilatado plazo de tiempo legalmente establecido para atender estos procedimientos (6 meses para los procedimientos de devolución de ingresos indebidos).

Pese a ello, en ocasiones las Administraciones municipales gestoras del IBI o los Organismos y Agencias Provinciales gestores por delegación, tras recibir la comunicación de admisión a trámite de la queja y nuestra petición de colaboración e informe, contestaban reconociendo el retraso y al mismo tiempo informándonos de la resolución recaída y de su notificación a las personas interesadas. En ese sentido, **queja 16/4540**; **queja 17/2361**; **queja 17/2767**.

Hubo otros expedientes, como la **queja 16/5090** y **queja 17/1926**, en las que, ante la falta de respuesta a los interesados solicitantes de la devolución y la falta de respuesta a la petición de colaboración por nuestra parte, nos vimos obligados a formular Recordatorio del deber legal de dictar resolución expresa a los escritos y recursos presentados por las personas contribuyentes.

Básicamente, en esos casos, nuestra Resolución en síntesis, contenía las consideraciones sobre la obligación de resolver a cargo de la Administración Pública, con arreglo a la normativa reguladora del procedimiento común y, conforme a la normativa especial tributaria; contenía la referencia a la doctrina jurisprudencial; y las referencias a los principios rectores de la actuación administrativa y, al derecho a una buena administración.

En los casos señalados, las Administraciones concernidas aceptaron nuestros Recordatorios y Recomendaciones, sobre la resolución expresa en los procedimientos y sobre su notificación a las personas interesadas.

...

### 1.1.2.1.3 El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

El Tribunal Constitucional, ha iniciado una nueva doctrina respecto de la figura impositiva local que tratamos en este epígrafe. Interpretación que comienza mediante los pronunciamientos contenidos en las sentencias del Tribunal Constitucional (STC), STC 26/2017, de 16 de febrero y, en la STC 37/2017, de 1 de marzo, declarando respectivamente la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Norma Foral de Guipúzcoa y de la Norma Foral de Álava, reguladoras del **Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana** (IIVTNU).

Con posterioridad, una nueva Sentencia del Tribunal Constitucional, la STC 59/2017, de 11 de mayo de 2017, declara inconstitucionales los artículos 107.1; 107.2 a) y 110.4, del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Tales preceptos son declarados inconstitucionales y nulos, pero únicamente en la medida en que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor sujetos al IIVTNU.



Ello, por entender que lo establecido en tales preceptos vulnera el principio de capacidad económica reconocido en el artículo 31.1 de la Constitución, al **gravar supuestos de transmisión de inmuebles en los que no se produce un incremento sino una pérdida de valor.**

La STC 59/2017, citada, se basa en la doctrina del propio Tribunal Constitucional sobre las haciendas forales, por la que ha determinado que «en ningún caso podrá el legislador establecer un tributo tomando en consideración actos o hechos que no sean exponentes de una riqueza real o potencial, o, lo que es lo mismo, en aquellos supuestos en los que la capacidad económica gravada por el tributo sea, no ya potencial, sino inexistente, virtual o ficticia» (SSTC 26/2017, FJ 3 y 37/2017, FJ 3).

**Entiende el Alto Tribunal que esto sucede en aquellos supuestos en que la venta de un inmueble se produce sin que se obtenga ninguna ganancia o incluso con pérdidas.**

La STC 59/2017, llega a la conclusión de que:

«a) El impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos no es, con carácter general, contrario al Texto Constitucional, en su configuración actual. Lo es únicamente en aquellos supuestos en los que somete a tributación situaciones inexpresivas de capacidad económica, esto es, aquellas que no presentan aumento de valor del terreno al momento de la transmisión.

Deben declararse inconstitucionales y nulos, en consecuencia, los arts. 107.1 y 107.2 a) LHL, «únicamente en la medida en que someten a tributación situaciones inexpresivas de capacidad económica» (SSTC 26/2017, FJ 7; y 37/2017, FJ 5).

b)...debemos extender nuestra declaración de inconstitucionalidad y nulidad, por conexión (art. 39.1 LOTC) con los arts. 107.1 y 107.2 a) LHL, al art. 110.4 LHL, teniendo en cuenta la íntima relación existente entre este último citado precepto y las reglas de valoración previstas en aquellos, cuya existencia no se explica de forma autónoma sino solo por su vinculación con aquel, el cual «no permite acreditar un resultado diferente al resultante de la aplicación de las reglas de valoración que contiene [SSTC 26/2017, FJ 6; y 37/2017, FJ 4 e)]. Por consiguiente, debe declararse inconstitucional y nulo el art. 110.4 LHL, al impedir a los sujetos pasivos que puedan acreditar la existencia de una situación inexpresiva de capacidad económica (SSTC 26/2017, FJ 7; y 37/2017, FJ 5).

c) Una vez expulsados del ordenamiento jurídico, ex origine, los arts. 107.2 y 110.4 LHL, en los términos señalados, debe indicarse que la forma de determinar la existencia o no de un incremento susceptible de ser sometido a tributación es algo que solo corresponde al legislador, en su libertad de configuración normativa, a partir de la publicación de esta Sentencia, llevando a cabo las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto que permitan arbitrar el modo de no someter a tributación las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana "(SSTC 26/2017, FJ 7; y 37/2017, FJ 5)».

Tras la publicación de la Sentencia que exponemos creímos oportuno publicar en la página web de la Institución, información y comentarios sobre consecuencias y efectos prácticos de la doctrina interpretativa contenida en las Sentencias referenciadas, como previsible reforma normativa, obligación de acreditar si se han producido los incrementos de valor o no, criterios o medios de prueba para su acreditación, procedimientos para revisión en vía administrativa de las posibles liquidaciones por el Impuesto, etc.

Información que puede ser accedida y consultada en el siguiente [enlace](#).

Distintas controversias en la relación jurídico tributaria determinada por la aplicación de la normativa reguladora del IIVTNU, nos fueron planteadas por los sujetos pasivos que cuestionaban en sus quejas los procedimientos de las administraciones locales en la gestión y recaudación del tributo que nos ocupa.

Entre los asuntos tratados y que a la postre han requerido una mayor atención por nuestra parte, se encontraron las quejas sobre el **no reconocimiento de la exención del IIVTNU, en las operaciones por dación en pago de la vivienda habitual o de ejecución hipotecaria sobre la misma.**



Han sido bastantes los expedientes de queja recibidos por esta razón; así queja 17/0178; queja 17/0783; queja 17/0821; queja 17/0943; queja 17/1467; queja 17/2233; queja 17/2401; queja 17/3622; queja 17/4209; queja 17/4321; queja 17/5350; queja 17/5363; queja 17/5923; queja 17/6291; queja 17/6529; queja 17/6537; queja 17/6712 y queja 17/6754.

Tratamos ese asunto en la **queja 17/0821**, en la que la parte afectada exponía su disconformidad con la decisión del Ayuntamiento de Fuengirola por la que se le denegaba solicitud de exención de pago del IIVTNU por ejecución hipotecaria de su vivienda habitual, desestimación que se habría producido según el interesado al no estar empadronado en dicha vivienda al momento de la transmisión.

Alegaba el interesado que había estado residiendo en la misma -que constituía su domicilio habitual- junto con su familia, hasta poco tiempo antes de producirse dicha transmisión, cuando por su precaria situación económica y en cumplimiento de la ejecución, se vio obligado a dejar el inmueble.

Consideramos en este asunto que la aplicación estricta de una norma puede conllevar, paradójicamente, al incumplimiento de dicha norma cuando del rigor formalista se deriva un desconocimiento de la voluntad claramente expresada por el legislador en el acto de aprobación.

En el presente caso, creemos que es evidente que el promotor de la queja y su unidad familiar reunían los requisitos para ser beneficiarios de la nueva exención en el IIVTNU que se estableció por el legislador en la modificación operada por medio de la Ley 18/2014.

La posición de la Institución en este asunto se vio reforzada al conocer el pronunciamiento adoptado por la Dirección General de Tributos en Informe (Nº 2015-07621), recaído en la Consulta (IE) 0626-15 (respecto al requisito del empadronamiento), en los siguientes términos:

*“Este requisito no hay que interpretarlo en un sentido tan estricto que excluya de la aplicación de la exención a aquellos casos en los que sí haya constituido la vivienda habitual del contribuyente, pero que, como consecuencia del propio procedimiento de ejecución hipotecaria o debido a su grave situación económica, en el momento de la transmisión de dicha vivienda, ya no resida en la misma.*

*Por tanto será el órgano gestor quien deba apreciar el cumplimiento de dicho requisito a la vista de los pruebas apartadas por el contribuyente.”*

Razones por las que formulamos **Recomendación** para que el Ayuntamiento de Fuengirola, atendiendo a razones de justicia material, reconozca al promotor del presente expediente de queja el derecho a ser beneficiarios de la exención en el pago del IIVTNU prevista en la letra c) del apartado 1 del artículo 105 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, accediendo, en consecuencia, a la devolución de ingresos procedentes del embargo ejecutado.

Esta resolución no solo ha sido aceptada por el Ayuntamiento interpelado, sino que además ha propiciado que el mismo esté estudiando su extensión a otros contribuyentes en situación similar.

## 1.6 POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

### 1.6.1 Introducción

...

Finalmente, especialmente duras son las quejas en materia de vivienda, de servicios sociales o de violencia de género, dado que los relatos, muchas veces estremecedores, de las propias afectadas ponen de manifiesto cómo la condición femenina junto a las especiales circunstancias de toda índole en la que se encuentran, pueden contribuir a una doble discriminación. En concreto, nos referimos a las mujeres titulares de familias monoparentales con hijos e hijas a cargo, con escasos o nulos recursos económicos, además víctimas de violencia de género, con alguna discapacidad o pertenencia al colectivo de personas mayores.



...

## 1.6.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

### 1.6.2.8 Vivienda

En este apartado queremos traer a colación en primer lugar una norma fundamental en nuestro país en materia de igualdad, en concreto la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, que determina en su articulado una serie de cuestiones que pueden ser de gran utilidad para que se incorpore la perspectiva de género como herramienta esencial para esta finalidad en materia de vivienda, en concreto, entre otros, en el artículo 31, "Políticas urbanas, de ordenación territorial y vivienda" se dice expresamente:

«1. Las políticas y los planes de las administraciones públicas en materia de acceso a la vivienda tienen que incluir medidas destinadas a hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres. Del mismo modo, las políticas urbanas y de ordenación del territorio deben tener en consideración las necesidades de los diferentes grupos sociales y de los varios tipos de estructuras familiares, y favorecer el acceso en condiciones de igualdad a los diferentes servicios e infraestructuras urbanas. 2. El Gobierno, en el ámbito de sus competencias, tiene que fomentar el acceso a la vivienda de las mujeres en situación de necesidad o en riesgo de exclusión, y de las que hayan sido víctimas de la violencia de género, especialmente cuando, en los dos casos, tengan hijos menores exclusivamente a su cargo».

En este artículo se recogen medidas para integrar el enfoque de género en las normas de vivienda, sin embargo, según nuestra experiencia, quedan a la libre voluntad de las administraciones que, en general, no la trasladan a la práctica, quedando reducidas al ámbito teórico.

Así, una gran parte de las quejas en materia de vivienda presentadas en el año 2017 en esta Defensoría, se basan en la carencia de este bien básico por parte de muchas familias andaluzas que acuden a nosotros en demanda de ayuda para poder satisfacer su necesidad de acceso. Muchas de estas quejas por necesidad de vivienda se presentan por familias monoparentales, mujeres madres que asumen la crianza de sus hijos e hijas en solitario, que no cuentan casi con ningún recurso económico o con algunos de muy escasa cuantía, en situación desempleo o con empleos precarios, siendo subsidiarias de prestaciones y ayudas sociales.

Por estas causas suelen ser usuarias de los servicios sociales comunitarios que, ante la carencia de viviendas públicas que poder ofrecer, nos informan de las intervenciones que han llevado a cabo y de las ayudas económicas de emergencia que se han concedido a la familia para contribuir al pago del alquiler o de los suministros domiciliarios básicos de electricidad y agua, así como vales de alimentos o derivaciones a entidades del tercer sector de acción social para que estas ofrezcan la correspondiente ayuda en materia de alimentación y vestido. Algunas de estas mujeres en esta precaria situación, también han sido o son víctimas de violencia de género ([queja 17/0245](#), queja 17/1405, queja 17/1643, etc.).

No obstante, son más numerosas si cabe, -dentro del número poco importante de las quejas que recibimos en materia de violencia de género-, las quejas que plantean las mujeres víctimas de violencia de género por cuestiones relacionadas con el acceso a viviendas libres y a las protegidas. En estas últimas se aprecia la escasez de viviendas del cupo específico de reserva, en línea con la falta de viviendas protegidas en general:

\* Queja 17/3422: "Sufrí una agresión el 17 de febrero del 2017 en Alcalá de Guadaíra, Sevilla, se celebó un juicio rápido y salió condenado el maltratador con orden alejamiento. Me llevaron a un centro de acogida en Sevilla y me trasladaron a Almería y 16 días después a Córdoba donde llegamos mi bebe y yo el 16 de marzo del 2017. Desde el primer momento he tenido muchos problemas con la trabajadora social ya que ni me informaba de mis prestaciones y tengo la Rai (Renta Activa de Inserción) porque yo me la gestioné desde el primer momento. Me dice que tendré que firmar con la directora mi salida a día de 14 de junio; he tenido que firmar mi salida para el viernes 16 de junio porque pedí prorroga y me dicen que ya al tener el dinero de la rai ya no puedo estar mas acogida; yo tengo intacto el dinero de la rai y el del traslado pero no puedo alquilar vivienda por que me piden





*nómina y carezco de ella al no tener empleo y me veo en la calle con un menor y me dicen que el director de Aggisse no prorroga más. Por favor sólo pido que me ayuden a tener un alquiler; yo tengo el dinero pero necesito que me alquilen; nos animan a denunciar los maltratos y yo después de cuatro meses me siento maltratada psicológicamente en un servicio integral de víctimas de violencia de género al no poder optar ni tener un techo donde vivir con mi hijo que es lo más grande que tengo. Por favor, se lo suplico, ayúdenos por favor”.*

En este caso, el fondo del asunto se concretaba en que la interesada, cumplido el plazo de estancia en casa de acogida, precisaba alquilar vivienda y no podía hacerlo en el mercado privado por carencia de nómina, aun cuando contaba con los recursos de la Renta Activa de Inserción (Rai) para asumir el coste del alquiler mensual. Sin embargo, no dio lugar a ninguna actuación, por falta de persistencia de la afectada, ya que aunque la telefoneamos en varias ocasiones, orientándola a que acudiera en todo caso a inscribirse al Registro Público de Demandantes de Vivienda, en el cupo de víctimas de violencia y a que acudiera a los Servicios Sociales y viniera después a esta oficina para trasladarnos la respuesta obtenida, nunca lo hizo.

Otro ejemplo de estas situaciones lo tenemos en la queja 17/3753, en la que su promotora textualmente nos decía: *“Buenos días, soy una mujer separada con tres niños, he conseguido ponerme a trabajar, pero mi vida esta siendo un infierno, ya que mi expareja sabe donde vivo y me esta haciendo la vida imposible; le he denunciado yo tres veces y mi madre una pero se sigue presentando en mi casa y delante de mis hijos monta espectáculos, se cuela en mi casa y me la destroza..... Mi problema es que no tengo dinero para pagar otra cosa y no se que hacer. Tengo solicitadas viviendas en el Ivima y no me han dado nada. Me gustaría saber si hay algún sitio donde hay viviendas para mujeres con mi problema”.*

En este caso tuvimos que dar traslado de la queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, ya que la promotora de la misma vive en Madrid.

Por otra parte, en este año 2017, hemos experimentado el aumento de quejas de necesidad de vivienda, debido a situaciones de desahucio de la vivienda que venía siendo el hogar familiar de mujeres solas con cargas familiares por los más variados motivos, como pueden ser los desahucios de viviendas libres e régimen de alquiler por impago de la renta, al no poder la familia arrendataria hacer frente a sus obligaciones por carencia de recursos económicos para ello.

También tenemos varias quejas en tramite por necesidad de vivienda ante el inminente, cuando no ejecutado, desalojo de vivienda de entidad financiera ocupada sin título legal para ello, aunque también nos encontramos con este tipo de procedimientos cuando se trata de viviendas públicas ocupadas instados por parte de la administración titular.

En relación con estos últimos supuestos, como cada año, damos cuenta de la **actuación de intermediación** que viene llevando a cabo esta Defensoría **ante entidades de crédito propietarias de viviendas vacías, que son ocupadas por familias sin título legal para ello**, al carecer de recursos económicos suficientes con los que poder satisfacer esa necesidad en el mercado libre y ante la falta de una respuesta positiva por parte de las Administraciones con competencia en materia de vivienda, las cuales acuden a nosotros solicitando nuestra ayuda para poder permanecer en las viviendas ocupadas mediante un alquiler social adecuado a sus ingresos para poder hacerle frente.

Este supuesto de las ocupaciones sin título legal alguno de viviendas desocupadas, tanto libres, propiedad de entidades de crédito, pero también de titularidad pública -como decíamos en la memoria anual correspondiente al anterior ejercicio 2016- no es un fenómeno desconocido por esta Defensoría, tratándose en muchas ocasiones de casos extremos de pobreza, muchos de ellos protagonizados por mujeres solas con hijos e hijas a su cargo, sin tener donde residir, en las que coincide en ocasiones un factor de agravamiento de su situación, ser o haber sido víctimas de violencia de género.

Citamos a título de ejemplo la **queja 16/3256**, sobre un procedimiento de lanzamiento de una madre sola con tres menores, concluida en este año 2017. El asunto planteado trataba de la ocupación sin título de una vivienda adquirida por un particular que al no poder pagarla la había ofrecido en dación en pago. Este caso se resolvió positivamente al aceptar la entidad de crédito afectada, tras nuestra intermediación, la dación en pago propuesta por el propietario y la concesión de un alquiler social a la familia ocupante dadas las extremas circunstancias sociales en las que se encontraba la misma.



O la **queja 16/3778**, también concluida en 2017, tratándose de una madre víctima de violencia de género con un procedimiento de ejecución hipotecaria instado por una entidad de crédito, que ya citamos en el Informe Anual de 2016, en la que tras haber efectuado múltiples gestiones tanto ante los organismos públicos con competencia en materia de vivienda como ante el banco afectado, finalmente la interesada nos comunicó que había llegado a un acuerdo con la entidad de crédito, por lo que su problema había quedado resuelto.

Otra problemática presente en este ejercicio la tenemos en la necesidad de permuta de vivienda pública por razones de conflictividad social.

Así, en la queja 16/5045, su promotora nos decía que *“desde el año 2015 lucho porque me den un cambio de vivienda donde poder criar a mis hijos dignamente como ellos merecen. Vengo de sufrir malos tratos por la pareja anterior que tuve, padre de mi hijo mayor, por ello fui atendida en el punto Pim, el cual tengo que volver a acudir a él; mi psicólogo me ha recomendado otra vez acudir debido a que desde que vivo en mi domicilio actual, estoy reviviendo cosas pasadas.*

*Mi hijo el mayor también tiene antecedentes, los cuales recomienda el médico un entorno tranquilo, evitando situaciones conflictivas, las cuales en el lugar donde vivimos no se pueden tener ya que hay continuas peleas, chillidos, llegando incluso a tiros a veces, drogas en la misma puerta donde vivimos, en todas las esquinas, personas drogándose en el mismo bloque, sangre por las escaleras, la cual tengo que estar limpiando continuamente para evitar que mis hijos cojan alguna enfermedad, ya que hay litronas, sangre, papelillos, plata, jeringuillas, situaciones muy conflictivas”.*

Manifestaba la interesada que esta situación la había puesto en conocimiento de la empresa pública titular de su vivienda y de los servicios sociales, sin que hasta la fecha le hubieran ofrecido solución alguna.

Finalmente fue baremada para el cambio de la vivienda, si bien quedó en lista de espera para cuando hubiera una disponible adecuada a su composición familiar.

O la queja 17/2661, en la que una mujer divorciada con un 65% de discapacidad y tres menores a su cargo de los que el padre se desentendió hacía más de 5 años, solicitaba nuestra ayuda para que le permutaran la vivienda pública que le fue adjudicada en una barriada que consideraba marginal por la alta conflictividad que se vivía en ella, a raíz de la cual sus hijos, “unos buenos niños” en su opinión, tenían pánico de salir a la calle.

Al parecer había solicitado ser incluida en una bolsa municipal de permutas sin haber recibido respuesta. Sin embargo del informe recibido se desprendía que la interesada no había aportado nunca la documentación requerida por lo que a raíz de su queja se pusieron nuevamente en contacto con ella para que la aportara.

## 1.7 JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR

### 1.7.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

#### 1.7.2.3 Actuaciones en materia de Extranjería

...

Continuando con un tema controvertido, y aún no resuelto a un cien por cien, es del que nos hizo participe la promotora de la **queja 17/3275**. La interesada compareció en esta Institución trasladándonos por escrito su disconformidad con la documentación requerida tras presentar ante el Ayuntamiento de Málaga una solicitud de informe acreditativa de que disponía de vivienda adecuada, para un trámite de **reagrupación familiar**. Según nos informó, no estaba muy claro qué se le estaba requiriendo para la elaboración del citado informe de vivienda adecuada.



Entre la documentación se le solicitaba:

- Fotocopia pasaporte Madre/NIE.
- Certificado de nacimiento traducido al castellano.
- Fotocopia de las 3 última nóminas (de las personas que estuvieran trabajando).
- Contrato de trabajo.

Esto motivó que dirigiésemos escrito al citado Ayuntamiento con objeto de aclarar, por un lado, el caso concreto, y por otro, en general, lo que se estaba requiriendo para la elaboración de estos informes. Junto al escrito que remitimos se hizo mención al artículo 55 del Reglamento que desarrolla la Ley de Extranjería sobre **“Requisito sobre vivienda adecuada a acreditar por un extranjero para la obtención de una autorización de residencia por reagrupación a favor de sus familiares”**, que en su punto 5 detalla el contenido del informe necesario al respecto.

*“En todo caso, el informe o la documentación que se presente en su sustitución debe hacer referencia, al menos, a los siguientes extremos: título que habilite para la ocupación de la vivienda, número de habitaciones, uso al que se destina cada una de las dependencias de la vivienda, número de personas que la habitan y condiciones de habitabilidad y equipamiento.”* Esta documentación se concretó igualmente en la **Instrucción DGI/SGRJ/4/2011** por la que se dictaron Instrucciones sobre la forma de acreditar dichos requisitos.

Atendiendo a lo que recogía la normativa vigente y con los datos con los que contábamos, esta Institución no veía con claridad el motivo por el que se le pedía a la interesada la citada documentación, continuando con la investigación para que no se exija a los ciudadanos documentación que no sea necesaria para la elaboración de dichos informes.

...

## 1.7.2.4 Política Interior

...

Dentro de los aspectos de **seguridad ciudadana**, reseñamos varias quejas que suelen estar promovidas por colectivos o entidades vecinales que reclaman respuestas para dotar a sus entornos urbanos de unas condiciones de seguridad y convivencia. Citamos así la queja 17/1355 (Mairena del Aljarafe, Sevilla), queja 17/1410 (Ambroz, Granada), queja 17/1919 (Málaga), queja 17/2335 (Conil. Cádiz), o queja 17/4885 (Benalmádena, Málaga).

Entre éstas, destacamos la queja 17/1635 (Sanlúcar la Mayor, Sevilla) y la queja 17/4403 (Pinos Puente, Granada). En ambas quejas se plantean conflictos que parecen repetir la génesis de otros problemas análogos en distintas localidades y barriadas andaluzas. Se trata de espacios urbanos que son motivo de **situaciones de ocupación no legalizadas**, cuando no de rotundos **asaltos de viviendas** que acostumbran a terminar acogiendo actividades que amenazan la convivencia y la seguridad ciudadanas. Las tensiones que se generan por esas actitudes se acrecientan si no se produce la respuesta esperada de las autoridades en favor de la legalidad y el respeto a la ley, que, en ocasiones, derivan en iniciativas de particulares que se aproximan de manera muy arriesgada a enfrentamientos vecinales de dimensiones incontroladas.

Normalmente, procuramos agilizar los mecanismos de diálogo ciudadano y de respuestas ante las autoridades municipales o incluso estatales para propiciar trabajos coordinados a través de las Juntas Locales de Seguridad, que permitan acoger en su seno todas las medidas de colaboración que estos asuntos tan complejos exigen. Desde luego, no pueden simplificarse los análisis que explican estas situaciones de marginalidad, pero, sin duda, la recuperación de la legalidad y las medidas eficaces para su respeto son pasos necesarios que tienen su cobijo en la dimensión plena y garantista de un Estado de Derecho.

...



## 1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO

### 1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

#### 1.11.2.1 Servicios de interés general

##### 1.11.2.1.4 Servicios financieros

##### 1.11.2.1.4.1 Sobre las situaciones de riesgo de pérdida de la vivienda por impago del préstamo hipotecario

Ya explicamos en el Informe Anual correspondiente a 2016 que las cuestiones relacionadas con el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas y, en su caso, la introducción de cláusulas abusivas en los préstamos hipotecarios se asignaron al Área de Salud y Consumo, al entender que tenían mejor encaje y tratamiento desde el ámbito de la protección de las personas consumidoras.

Desde esta perspectiva hemos establecido cauces de comunicación con determinadas entidades financieras, de modo que se pueden alcanzar **acuerdos para reestructuración de las deudas hipotecarias o para una dación en pago** ([queja 16/3933](#), [queja 16/5016](#), [queja 16/5586](#), [queja 16/6638](#), [queja 16/6698](#), [queja 17/0825](#)).

Nos parece de interés señalar que en la queja 17/0825, aunque conseguimos una respuesta satisfactoria al caso particular expuesto a la oficina bancaria del promotor de queja, no obtuvimos contestación de la dirección de Caja Rural de Jaén a nuestra consulta sobre los motivos por los que la entidad no se habría adherido al Código de Buenas Prácticas para protección de deudores hipotecarios sin recursos.

En algunos casos, la respuesta de las entidades financieras es contraria a la propuesta trasladada por esta Institución para atender las quejas recibidas o ni siquiera se nos ofrece una contestación ([queja 15/3872](#), [queja 16/6047](#), [queja 16/4150](#), [queja 17/0508](#)).

En determinadas ocasiones hemos valorado la necesidad de insistir ante las entidades financieras que nos prestan su colaboración la posibilidad de **aplicación del Código de Buenas Prácticas**.

Así, en las queja 16/3696 y en la queja 16/4146 la entidad financiera La Caixa rechazaba la solicitud de Código de Buenas Prácticas de la parte interesada por no cumplir el requisito de alteración significativa de las circunstancias económicas de la unidad familiar en los cuatro años anteriores, pese a que la situación familiar requeriría de una respuesta adecuada para permitir afrontar el pago de la vivienda y evitar su pérdida.

Se trata de una fórmula matemática que debe reflejar que el esfuerzo que representa la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por 1,5 veces, tomando como referencia los cuatro años anteriores a la presentación de la solicitud.

Por otra parte, pudimos conocer que la Comisión de Control sobre la aplicación del Código de Buenas Prácticas se pronunció sobre este asunto, en su compendio de consultas que ha atendido, publicado en la web del Ministerio de Economía y Competitividad.

Así, planteada expresamente la consulta de si en el año 2015 el requisito de los cuatro años anteriores a la solicitud tuviera base objetiva, para el caso de familias que no hubieran solicitado antes la aplicación del CBP, responde la Comisión que la literalidad de la norma se refiere expresamente a los cuatro años anteriores a la solicitud.

Sin embargo, la finalidad del Real Decreto Ley 6/2012 era “proteger a un colectivo social en situación de extraordinaria vulnerabilidad en el contexto económico generado por la crisis” (Exposición de Motivos). Entonces la referencia a los cuatro años anteriores a la solicitud tendría sentido en el momento que fue aprobada la norma, por su relación con el comienzo de la crisis (2008).



Su objetivo concreto es «establecer medidas conducentes a procurar la reestructuración de la deuda hipotecaria de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago, así como mecanismos de flexibilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria» (art. 1).

A la hora de definir quiénes padecen dichas extraordinarias dificultades -umbral de exclusión- se introdujo el requisito de alteración significativa de las circunstancias económicas familiares, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, mediante Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Entendemos que lo que pretende la norma es delimitar un perfil de familias con limitados recursos (actualmente tres veces el IPREM de catorce pagas), unido a una evolución desfavorable de sus circunstancias económicas con respecto al momento de concesión del préstamo hipotecario, o bien porque hayan sucedido circunstancias familiares de especial vulnerabilidad que justifiquen la adopción de la medida.

La definición de estas circunstancias ha ido evolucionando en el tiempo, a través de distintas modificaciones normativas, para incorporar las distintas demandas sociales que clamaban por la aplicación del Código de Buenas Prácticas cuando la literalidad de la norma no lo admitía.

En el mes de abril de 2017 dimos traslado de esta situación a la Defensoría del Pueblo estatal para que desarrollase la investigación correspondiente, si lo estimaba oportuno.

Por la información que se nos ha facilitado, se habría dado traslado de nuestro escrito a la Comisión de Control del Código de Buenas Prácticas por si entiende que debe revisar el criterio mantenido. Dado que la Defensoría entiende que la literalidad de la norma no deja margen de interpretación, ha decidido incluir este asunto en el próximo informe a las Cortes Generales.

Por nuestra parte, y para los casos particulares objeto de dichas quejas, no podíamos dejar de insistir ante la entidad financiera que el espíritu de la norma debe regir la interpretación del requisito impuesto a la hora de definir el umbral de exclusión.

Por regla general, la tramitación de quejas recibidas en esta Institución por riesgo de ejecución hipotecaria nos pone de manifiesto la conveniencia de desarrollar mecanismos adecuados para dar respuesta a situaciones de dificultad de pago del préstamo.

En materia de ejecución hipotecaria la litigiosidad es elevada en torno a cuestiones relacionadas con la aplicación de cláusulas abusivas tales como los límites a la variabilidad del tipo de interés (cláusula suelo), el tipo de interés de demora excesivo, la comisión por impago de cuotas y el vencimiento anticipado por impago.

Estas cuestiones pueden ser planteadas en el proceso de ejecución hipotecaria como motivo de oposición para su valoración judicial. No obstante, no todas ellas pueden tener el efecto de sobreseimiento del procedimiento pues las que se refieran a la cantidad exigible pueden determinar meramente que el procedimiento continúe sin aplicación de la cláusula que se tiene por no puesta.

Incluso hemos tenido conocimiento de la existencia en Córdoba de una práctica anómala por la cual se excluyen los importes derivados de la cláusula suelo de las actas de saldo realizadas por los notarios para acreditar el importe de la deuda, lo que impide que los Jueces valoren la existencia de esta cláusula abusiva a los efectos de considerar la procedencia de la continuación del proceso ejecutivo.

La disparidad de criterios y soluciones judiciales ante estas situaciones tiene su reflejo incluso al más alto nivel, como el propio Tribunal Supremo que planteaba con fecha 9 de febrero de 2017 al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de decisión prejudicial relacionada con las cláusulas de intereses de demora abusivos y sus efectos (asunto C-70/17).

Dentro del proceso judicial en ocasiones hemos observado que las personas consumidoras no han contado con un asesoramiento específico para la defensa de sus derechos e intereses, o bien han quedado excluidas de la asistencia jurídica gratuita pese a no tener medios para costear este servicio, por lo que su defensa en proceso se ha visto mermada sustancialmente frente a la parte ejecutante.



Tampoco parece que haya sido garantía suficiente en todos los casos la valoración de oficio que deben realizar jueces y Tribunales acerca de la posible abusividad de cláusulas incorporadas al contrato de préstamo hipotecario.

En este sentido se viene impulsando la personación del Ministerio Fiscal en los procesos de ejecución hipotecaria para la defensa de consumidores hipotecarios, especialmente de los más vulnerables, instada a través del Sistema andaluz de información y asesoramiento integral en materia de desahucios (SAID), mediante fórmulas de coordinación.

Otro de los escenarios donde se mueve la especial protección al consumidor hipotecario es el Código de Buenas Prácticas, aprobado por el Gobierno de la Nación como mecanismo que permite ofrecer soluciones a personas que se sitúan bajo el denominado “umbral de exclusión” por parte de las entidades financieras que se adhieran voluntariamente al mismo.

Sin embargo, en este ámbito se detectan incumplimientos de las obligaciones de información y puesta a disposición del cliente de la posibilidad de acogerse al Código de Buenas Prácticas.

El panorama, pese a los avances producidos, entendemos que sigue siendo de particular desventaja para la posición del consumidor a riesgo de perder su vivienda o de mantener una importante deuda pese a su adjudicación en favor del acreedor.

En este marco valoramos el importante papel que abre el camino que ofrecen **la mediación y el arbitraje** para la búsqueda de soluciones que equilibren el papel de las partes.

La Ley 3/2016, de 9 de junio, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda supuso la novedosa incorporación del mecanismo del arbitraje para la resolución de conflictos relacionados con la contratación hipotecaria y los desahucios.

Se creaba una sección específica en la Junta Arbitral de Consumo de Andalucía, con la denominación de Tribunal Arbitral Andaluz para Ejecuciones Hipotecarias y Desahucios, con objeto de ofrecer soluciones extrajudiciales

Asimismo la Ley 3/2016 promovía la mediación extraprocésal al objeto de alcanzar una solución consensuada, encaminada a la búsqueda de acuerdos que hagan viable que la persona consumidora y usuaria conserve la propiedad de la vivienda y, subsidiariamente, la posibilidad de mantener el uso de esta. A tal objeto, preveía la creación de órganos de mediación sectoriales constituidos en el seno del Consejo Andaluz de Consumo y sus consejos provinciales.

Ya en su momento señalamos que el problema estribaría en que su efectividad dependía de la adscripción voluntaria de las entidades financieras, sin que la ley regulase cómo impulsarla desde la Administración.

Transcurrido un tiempo prudencial desde su entrada en vigor, en el mes de mayo de 2017 iniciábamos una investigación de oficio (**queja 17/2096**) con objeto de conocer las actuaciones que hubiera desarrollado la Dirección General de Consumo en esta línea de intervención.

La realidad era la esperada, pues dicho órgano directivo nos trasladó el **rechazo generalizado de las entidades financieras a adherirse al sistema arbitral de consumo o a aceptar los arbitrajes individuales**, pese a los esfuerzos realizados por explicarles sus ventajas. Tampoco habrían mostrado su voluntad de incorporarse a un órgano sectorial en materia financiera dependiente del Consejo Andaluz de Consumo.

En cualquier caso, el Consejo Andaluz de Consumo aprobó la propuesta de constitución de un Órgano Sectorial de Servicios Financieros y la Dirección General de Consumo confía en que contribuirá a un mejor diálogo entre las partes, a través del cual pueda lograrse la adhesión de las entidades financieras al sistema arbitral de consumo. En este caso se constituirían órganos arbitrales especializados en la materia para poder resolver estos conflictos entretanto se desarrolla normativamente la estructura, organización y funcionamiento de la Sección de Ejecuciones Hipotecarias y Desahucios.



Esta Institución insistió ante la Dirección General de Consumo en la necesidad de establecer mecanismos eficaces para la resolución de conflictos en vía extrajudicial en el ámbito de los servicios financieros, como modo de proteger adecuadamente los derechos de las personas consumidoras.

A nuestro juicio estos mecanismos habrían de ser obligatorios para las empresas y de carácter vinculante en cuanto a la decisión acerca del conflicto, adoptada por tercero independiente e imparcial.

A este respecto consultamos si se hubiera valorado la posibilidad de promover ante el Gobierno de la Nación alguna medida para establecer el sometimiento a arbitraje obligatorio de las entidades financieras en determinados supuestos.

Igualmente consideramos que habría que avanzar en cuanto a la regulación de mecanismos de mediación de carácter previo la presentación de demanda de ejecución hipotecaria contra la vivienda habitual de personas consumidoras, en la línea que vienen desarrollando otras Comunidades Autónomas.

Ante nuestra petición, la Dirección General de Consumo nos informó que habían trasladado al Gobierno español, a través de la Comisión de Cooperación de Consumo y su Grupo de Trabajo de Arbitraje, la necesidad de que las entidades financieras y las empresas prestadoras de servicios públicos esenciales estén sometidas al sistema arbitral de consumo, sin que hasta el momento hubiesen obtenido resultado.

Confiamos en que se recojan previsiones en esta línea en la futura ley estatal por la que se regule la entidad de resolución alternativa de conflictos en el ámbito de la actividad financiera, a la que se remite la Disposición adicional primera de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

La propia Directiva 2014/17/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, establece que los Estados miembros velarán por el establecimiento de procedimientos adecuados y efectivos de reclamación y recurso para la resolución extrajudicial de los litigios de los consumidores con prestamistas, intermediarios de crédito y representantes designados en relación con contratos de crédito, valiéndose, si procede, de organismos ya existentes.

Procedimientos de resolución extrajudicial de conflictos que, hasta la fecha, consideramos que no son “adecuados y efectivos” para la adecuada protección de la parte más débil en el conflicto.

### 1.11.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones

...

• **Queja 17/2096**, dirigida a la Dirección General de Consumo, de la Consejería de Salud, relativa a la puesta en marcha de los mecanismos de **mediación y arbitraje** en materia de contratación hipotecaria y desahucios previstos en la Ley 3/2016.

...



## 2. SERVICIO DE MEDIACIÓN

### 2.2 Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación

#### 2.2.2 Análisis cualitativo

##### 2.2.2.6 En materia de medio ambiente y urbanismo

En este apartado, la defensoría ha tramitado mediaciones en quejas que planteaban sobre todo asociaciones de vecinos en relación con problemas de mantenimiento de barriadas o enclaves en entornos rurales, cercanos a núcleos urbanos y que precisaban de la involucración de la administración local. Sin embargo, para este informe resulta muy ilustrativo destacar la queja 17/0735, que instó la alcaldesa del municipio de Calicasas, de la provincia de Granada, con la cual nos trasladaba una petición de intervención de esta Oficina en actuación mediadora con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en relación con los **problemas derivados del desbordamiento del río Bermejo**, a su paso por el citado municipio.

Al parecer dicho desbordamiento se produjo en el invierno del año 2009-2010, lo cual podría derivarse de la falta un adecuado mantenimiento y limpieza del río y provocó daños a las infraestructuras municipales, en concreto al asfaltado y acerado de la calle que lleva por nombre calle Málaga, así como a las estructuras de edificios colindantes, de titularidad particular de vecinos de la localidad, que se destinan a vivienda habitual de varias familias.

Según nos manifestaba la alcaldesa, se había puesto en contacto en varias ocasiones (fecha de los hechos, así como en 2013, 2015 y 2016 con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, trasladando informes técnicos elaborados por personal técnico del Ayuntamiento, a efectos de lograr alguna solución con esta entidad, si bien no había surtido efecto hasta la fecha.

Entendemos que los hechos relatados podrían ser tratados en una reunión propiciada por esta Defensoría, que permitiera un diálogo fluido sobre las posibles líneas de actuación que pudieran llevarse a cabo entre ambas entidades, en la medida en que, respetando sus respectivos intereses, se permitiera una solución acordada entre ambas a las deficiencias que se habían derivado del citado desbordamiento del río y en aras de buscar alguna alternativa de futuro, como fórmula de consenso, que impidiera la posible reproducción de los hechos que habían acontecido.

Entendió la defensoría que se trataba de un conflicto que afectaba no solo a la administración local y la estatal, dado que la citada Confederación Hidrográfica, depende del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, sino también de la administración autonómica, en la medida en que la Junta de Andalucía podría tener responsabilidades y posibles soluciones al asunto.

Si bien es cierto que la defensoría no tiene competencias de intervención como supervisora de las actuaciones de la administración estatal, no obstante, sí se propuso una intervención de mediación a las tres administraciones involucradas. Todas ellas aceptaron y se celebró una única sesión de mediación, que tuvo lugar en la sede del Ayuntamiento de Calicasas, que cedió su salón de plenos al efecto.

En la sesión de trabajo, la representante municipal inició la exposición de los hechos y reiteró su desconcierto y cansancio ante la falta de soluciones para atender los problemas derivados de aquellos hechos, comunicados en su momento a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. Entendía el consistorio que de haber habido una correcta conservación del río, las lluvias no habrían provocado tales daños, que en concreto se habían traducido en el corrimiento de tierras bajo el asfalto y acerado, rompiéndolos así como causando daños estructurales a unas 28 viviendas de nueva construcción.





Tras ello, se produjo un debate entre las partes, acerca de las dificultades para definir qué institución era la competente para acometer las posibles obras de reparación y prevención de posibles nuevos daños, básicamente centrado en la condición de cauce urbano o rústico del río en el lugar de los hechos.

Con la idea de superar el debate jurídico sobre las limitaciones competenciales de cada entidad, aspecto al que una y otra vez deseaban circunscribir las partes el debate, el Defensor centró la discusión en las posibilidades técnicas de resolver el problema, dejando de lado, por el momento quién y con qué recursos podrían llevarse a cabo.

En ese sentido, se recordó a las partes que más allá de las competencias se hallaba la necesidad de abordar el fondo del asunto para garantizar y proteger los derechos controvertidos. Así el debate logró iniciarse sobre esta base y se enriqueció hasta el punto de generarse las siguientes propuestas:

- Acometer la limpieza y adecentamiento del cauce del río Bermejo en su vertiente alta.
- Construcción de un muro escollera para consolidar el pie del talud y evitar el avance del meandro.
- Estabilizar el deslizamiento de la calle y bajos de las viviendas, con una pantalla de pilotes o micropilotes, de unos 12 metros de profundidad , para coser el círculo de fisura.

Consensuadas las propuestas de actuación técnica adecuadas para garantizar los derechos y reponer las viviendas y el suelo público a su situación previa al desbordamiento del río, las partes ya habían entrado a discutir involucrándose en la medida de sus respectivas posibilidades. Habían cambiado el modo de pensar en quién era responsable para centrarse en qué podría hacerse para solventar el problema.

Después de eso sí tocaba avanzar en una discusión que permitiera determinar la capacidad de cada administración para ofrecer apoyo personal y material (técnico y económico) para llevar a cabo las tres acciones señaladas.

En ese sentido, las partes estaban más entregadas a la búsqueda de la solución y ello permitió que el Ayuntamiento ofreciera hacerse cargo de la reparación de los desperfectos ocasionados en la calle y en las viviendas, la Confederación Hidrográfica asumiría las dos primeras medidas, pero restaría la concreción de quién podría aportar recursos para la instalación de la pantalla de pilotes.

Este último aspecto quedó inconcluso, en la medida en que el presupuesto estimado de unos treinta o cincuenta mil euros no podía ser atendido con los presupuestos municipales, ni con la ayuda de la Diputación de Granada, a quien se pensó en solicitar su apoyo. Por su parte, la Delegación territorial de Medio ambiente de la Junta de Andalucía encontraba dificultades para poder ajustar los costes en su programación de actuaciones para zonas inundables, pero se comprometió a estudiar todas las posibilidades de intervención.

En ese momento, se planteó la idoneidad de suspender la reunión de mediación para que las partes analizaran posibles vías de financiación para la tercera acción propuesta, y se pensó convocar de nuevo sesión conjunta más adelante, por lo que se dio un plazo prudencial para la próxima cita.

Las partes comunicaron al Defensor, con posterioridad, que habían negociado una salida al asunto y que se había firmado un convenio de colaboración entre el consistorio y la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que resumiría todos los pactos alcanzados en la sesión mediadora así como la asunción de costes que quedó pendiente de dirimir.

Esta mediación muestra el resultado efectivo de la intervención mediadora entre tres administraciones territoriales. Todas ellas, lejos de enrocarse en un mero debate jurídico acerca de las competencias que tienen, entraron al análisis de opciones de solución que permitieran proteger los derechos de la ciudadanía. Además, las partes han comenzado a negociar de manera autónoma, por lo que su relación ha mejorado ostensiblemente, suponiendo un pilar importante para la prevención de futuros conflictos, y han resuelto también el asunto concreto que trajeron a la Institución.



## 2.2.2.7 En materia de vivienda

La mayor parte de las quejas que se sustancian en la Institución provienen de ciudadanos individualmente considerados, en los que, en principio, el servicio de mediación no está entrando a gestionar, por una razón de oportunidad y eficiencia en el uso de los recursos de la defensoría, como se verá en el siguiente punto de este informe.

No obstante, merecen destacarse un par de quejas en las cuales se desarrolló una mediación entre administraciones y entidades financieras, quienes ostentan la titularidad de un volumen considerable de inmuebles que pueden ser gestionados por el poder público, ante la falta evidente de oferta de viviendas que logren satisfacer la alta demanda de la misa en nuestro territorio.

Como se observará, en la solicitud de mediación a las entidades financieras, se les transmite la necesaria protección de los derechos ciudadanos que conforman la esencia y objetivos de esta defensoría y la conveniencia de establecer cauces de entendimiento y acuerdos entre dichas organizaciones empresariales que se han visto obligadas a ocupar un segmento de mercado, como es el inmobiliario, alejado del que les define en principio y las administraciones públicas competentes en la materia de vivienda.

Dado que no existen competencias para intervenir en un proceso de supervisión con dichas entidades, acudir a la mediación parecía la opción más aconsejable y, por ello, se han desarrollado actuaciones en este sentido.

En concreto, para este análisis, nos parece interesante resaltar las experiencias que arroja la gestión de las quejas 17/0072 y 17/0666.

En la queja 17/0072, la alcaldesa del municipio de Chiclana (Cádiz) se dirigió a la defensoría en petición de una intervención que coadyuvara a sus intentos de acordar líneas de colaboración con las entidades financieras titulares de inmuebles en su municipio. El objeto de tal colaboración era ampliar la **oferta de viviendas de protección oficial a las personas demandantes** que gestiona su departamento de Patrimonio.

Nos exponía el Ayuntamiento que Chiclana es un municipio de unos 85.000 habitantes y que están gestionando un total de 2580 solicitudes de demanda de vivienda de protección, de las cuales 1090 son arrendamientos y que existe una Ordenanza municipal que regula el registro de dichos demandantes asociado a un baremo.

Exponía, además, que tenían suscrito un convenio con la Agencia AVRA, que cuentan con una Ordenanza relativa a la función social de la vivienda y el tratamiento de vivienda ruinoso, así como de que los programas PIMA y de Cesión de viviendas de la Junta de Andalucía no están siendo todo lo eficaces que precisa su problema de falta de viviendas disponibles. Y finalmente, nos confirmaban el alto nivel de personas que ocupan viviendas vacías en Chiclana, que no disponen de un título jurídico habilitante.

También nos explicaban su planificación y programas municipales en materia de vivienda. Con todo, su petición era clara, precisaban de nuestra intervención para conseguir resultados favorables en sus conversaciones con las entidades financieras. Por su parte, alegaban que ya habían podido mantener relaciones con algunas de ellas, al respecto de lo cual nos resumían lo siguiente:

- Habían contactado con las entidades Caixabank, BBVA y Banca March, exponiéndoles su deseo de gestionar posibles inmuebles de los que dispusieran en el municipio, a cambio de una contraprestación a negociar, o bien les ofrecían la posibilidad de intermediar con inversores de la zona que podrían estar interesados en comprar y posteriormente ceder la gestión a la empresa pública.
- De dichos contactos se había avanzado sobre todo con Banca March, con quien se firmó un convenio de colaboración para la cesión de algunas viviendas, que tenían ocupantes con procedimiento de desalojo. También habían mantenido negociaciones con BBVA y Caixabank, no pudiendo acceder a Banco Popular ni a SAREB.

A nuestra petición de información, nos aclaraban que EMSISA (entidad pública dependiente del Ayuntamiento) estaría dispuesta a gestionar las posibles viviendas que se cedieran para gestión pública, dado que disponen



de personal, material y presupuesto para abordar las tareas de reforma o terminación de las obras, si fueran necesarias. Aunque matizaban que la peor situación era la referida a viviendas libres no terminadas, para las que podría haber problemas de financiación si la obra es importante y la posible solicitud de una subvención iría unida a la recalificación del inmueble como VPO y los requisitos para proceder a ello son demasiado estrictos en la actualidad.

Por último, en relación con las personas a quienes se adjudica por baremo una vivienda donde existieron ocupantes con carácter previo a su desalojo, nos relataron los problemas que iban aparejados al suministro de servicios básicos, aclarando que el agua se solucionaba fácilmente ya que la entidad suministradora "Chiclana Natural" es municipal y procede a dar el alta y suministro, si bien la electricidad es un tema más complejo: la entidad suministradora se niega a prestar el servicio alegando que existe un expediente de fraude del inquilino anterior, el usuario nuevo (demandante al que se ha adjudicado la vivienda por baremo) "hereda" tal fraude puesto que desconoce tal extremo, toma posesión de la vivienda, consume electricidad y no abona el servicio dado que no recibe la factura, por lo que genera un nuevo expediente de fraude añadido al anterior y ya no le permiten subsanarlo. Es, en definitiva, una situación que les atrapa sin poder defenderse.

Con todo, se propuso una primera invitación por nuestra parte a las distintas entidades financieras, en particular a las que no habían podido sentarse con el Ayuntamiento, para conocer su disponibilidad a negociar los términos de un acuerdo en relación con la cesión y/o venta de sus inmuebles vacíos en Chiclana y, en caso de que aceptaran, convocaríamos reuniones conjuntas entre la entidad correspondiente y EMSISA, con la mediación del Defensor en nuestra sede.

El resultado fue que la SAREB aceptó el reto y se desarrolló una sesión de mediación en las oficinas de la defensoría en Sevilla, en la cual el representante de la sociedad nos transmitió información útil y actualizada sobre la misión de la misma, así como los programas de intervención que tenían en marcha, para centrar el debate en las posibilidades de colaboración institucional con este Comisionado y con el Ayuntamiento de Chiclana y, en su caso, plantear alguna medida concreta en relación con la presente queja.

Aceptando la negociación ambas partes, el representante de SAREB expresó su compromiso respecto de analizar las posibles viviendas disponibles en el municipio de Chiclana, ya que es un municipio incorporado entre los de actuación preferente del citado convenio. Con posterioridad, se nos informó de otras reuniones celebradas con carácter bilateral entre ambas partes, que procuraron conjugar sus respectivos intereses pero con la idea principal de dar cobertura a los derechos de las personas más desprotegidas en una materia tan sensible como la vivienda.

El Defensor entiende necesario establecer de manera permanente estos cauces de diálogo y estrecha colaboración entre las administraciones públicas responsables de la gestión de la vivienda y las entidades financieras que puedan acordar, en distintas modalidades de gestión la cesión de algunos inmuebles a aquéllas. De esta queja se desprendió una magnífica relación de colaboración entre la SAREB y otras entidades financieras, como Caixabank, BBVA o Banco Popular, que vienen aceptando la intervención mediadora del Defensor en las quejas que les son propuestas.

Como consecuencia de ello, con posterioridad, SAREB aceptó también negociar con otros municipios, como por ejemplo San Nicolás del Puerto, en Sevilla, las posibilidades de poner en común sus efectivos, en orden a valorar un posible acuerdo venta de inmuebles.

Por otra parte, y con relación a la vivienda, también se desarrolló una mediación que resulta interesante a los efectos de valorar la actuación mediadora del Defensor en 2017. Nos referimos a la queja 17/0666, que impulsó las negociaciones entre la entidad Buildingcenter, titular de los inmuebles del grupo financiero La Caixa y la Secretaría General de Vivienda de la Junta de Andalucía.

En el marco de la función de defensa de los derechos que tiene atribuidos el Defensor del Pueblo Andaluz, se ofreció esta mediación entre la administración autonómica y la entidad señalada, a efectos de lograr un acercamiento entre ellas que permitiera garantizar el **acceso a la vivienda en régimen de protección a un mayor número de ciudadanos andaluces**, vista la necesidad que se manifiesta en la creciente demanda.



Invitadas las partes a abordar este asunto, en el ámbito de sus respectivas competencias, se celebró una única sesión de trabajo conjunta.

El debate partió de la exposición de la entidad privada sobre la importancia del carácter social de la misma y la representante de la Junta de Andalucía expuso, por su parte, que los recursos existentes en materia de vivienda estaban orientados al alquiler social, principalmente, y que la administración estaba inmersa en un proceso de modificación reglamentaria de la norma reguladora de la vivienda protegida, en orden a flexibilizar los trámites necesarios para proceder al cambio de régimen de vivienda libre al régimen de protección oficial, así como a incrementar las posibilidades de alquiler social.

A continuación se relataron los extremos en los que se asienta un convenio marco que la Junta de Andalucía tenía suscrito con la SAREB, justificado por la exclusividad y por la amplitud de la demanda en determinadas zonas geográficas y que se había basado en la encomienda de gestión a la Agencia AVRA para la tramitación de los expedientes, asimilando la vivienda al régimen de VPO.

En el debate se resaltaron los siguientes problemas, como los asuntos más importantes a valorar:

- Las viviendas ocupadas por personas sin título, que dependen de un informe favorable de servicios sociales del ayuntamiento correspondiente y, en caso contrario, quedan excluidas. La cuestión es que los trámites del desalojo y el procedimiento judicial respectivo no puede ser gestionado por la Junta de Andalucía.
- El precio a convenir es clave, dado que la renta media que puede abornarse es de 33 euros, más IBI.
- Finalmente, la localización de las viviendas en municipios donde realmente es más alta la demanda de vivienda de protección oficial.

Tras un fluido debate, se propuso por las partes una colaboración que daría como resultado la negociación bilateral que permitiera superar el ámbito de las actuaciones específicas para solventar un problema social concreto, y se asumieron compromisos mutuos para compartir información necesaria y avanzar en esos acuerdos.

Como colofón al análisis cualitativo antes expuesto, la defensoría quiere dejar constancia en este informe anual de la necesaria labor de información y formación que, en materia de mediación, debe acometerse en orden a impulsar la participación de las distintas administraciones públicas en la solución de controversias con la ciudadanía, así como en los conflictos intercompetenciales en el seno de la propia Administración.

Como se desprende de los ejemplos antes citados, la labor de prevención de conflictos futuros, el empoderamiento de colectivos con más dificultades para ejercer su autodefensa en los problemas que protagonizan con las administraciones, y el factor de aprendizaje que se deriva de las intervenciones de mediación, tanto para la ciudadanía como para los poderes públicos, hacen de la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz un importante elemento que, más allá de la gestión y solución -en su caso- de las quejas, contribuye a la gobernanza y al desarrollo social de Andalucía.

## 3. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA

### 3.2 Datos estadísticos sobre las consultas

#### 3.2.4 Distribución de consultas atendiendo a las materias

##### 3.2.4.2 Vivienda

El problema de la vivienda sigue sin resolverse en nuestra Comunidad. Algunas zonas de Andalucía se encuentran en una situación de emergencia habitacional que no deja de crecer. Son muchas las familias



que tienen problemas para acceder a una vivienda digna, un derecho que, según el Artículo 47 de la Constitución Española, tienen todas las personas en nuestro país.

A principios de año, se informaba en los medios que en la ciudad de Cádiz existían casi 7.000 personas registradas como demandantes de una vivienda. En la rueda de prensa que llevamos a cabo en marzo de 2017 durante nuestra visita a la ciudad, **el Defensor manifestó**: *“la necesidad de coordinar respuestas conjuntas y crear una hoja de ruta que sea capaz de acabar con este grave problema de la vivienda y de la infravivienda”*.

No sólo pasa en Cádiz, sino que en muchas localidades andaluzas faltan viviendas adecuadas. Observamos cómo continúa el lanzamiento derivado de **desahucios por impago de rentas de alquiler y desalojos por ocupaciones de vivienda tanto públicas como privadas**.

Frente a esta situación, nos seguimos encontrando con una administración pública que carece de medios para satisfacer las necesidades de alojamiento de la población con menores recursos económicos. *“No disponemos de viviendas en alquiler social”* nos contestan los Ayuntamientos a nuestras solicitudes de informes de necesidad de vivienda, y constatamos que no se ponen todos los medios y medidas que puedan permitir el desarrollo pleno y responsable del derecho a la vivienda. No se dan soluciones definitivas, sólo provisionales y alejadas de lo que podemos entender por “un techo digno”.

Las cosas se complican cuando aparecen **problemas de desahucio, malos tratos y falta de ingresos**: *“Una madre acude ante nuestra Institución con sus dos hijos de 7 y 15 años respectivamente y unas maletas con sus enseres personales. Ha estado recogida unos días en casa de una amiga pero ya no puede estar más tiempo por lo que se encuentran en la calle. Ha cobrado el salario social y lo tiene ahorrado pero nadie le quiere alquilar una vivienda. Quiere volver a su municipio, y quiere que le ayuden desde los servicios sociales comunitarios a acceder a una de las viviendas vacías que ella dice que hay en su localidad y por las que podría hacer frente al pago de un alquiler social asequible a sus ingresos económicos. Tiene a su padre mayor que vive solo, pero que tampoco quiere ayudarle también por miedo.”*

Se realiza una intervención desde la Oficina con la unidad móvil de urgencia del Ayuntamiento de Sevilla y le ofrecen la posibilidad de tener comida en un bar y de una noche en un hostel con quien tienen un convenio. Nos comunica que esta es la única ayuda que pueden ofrecerle a la interesada dado que al estar empadronada en otra localidad, son los servicios sociales de allí los responsables de las intervenciones.

Contactamos con los Servicios Sociales Comunitarios y le damos traslado de la situación de urgencia de la interesada y sus hijos menores. Al final el Ayuntamiento le ha concedido una ayuda para la vivienda y actualmente está trabajando en una empresa de limpieza.

Una de las ayudas que está prevista en los vigentes Planes de Vivienda, tanto estatal como autonómicos como son **las ayudas al alquiler** para personas con ingresos limitados y situación de vulnerabilidad, siguen tramitándose con retraso y sin que al parecer haya visos de que se resuelva.

Ya lo manifestábamos en nuestro informe del año 2016 con respecto a las ayudas al alquiler de 2015. Este año ha vuelto a ocurrir, y eso que nos garantizaron desde la Consejería que iban a estar pagadas todas las ayudas en septiembre. Hemos tenido que volver a realizar otro **Comunicado** para que se agilizaran y resolvieran dichos pagos. En él reclamábamos que cerca de 14.000 familias con derecho a las ayudas estaban a octubre sin poder cobrar unas ayudas que debían haberse resuelto en febrero de 2017. A final de año muchas de ellas todavía seguían sin percibir estas ayudas tan fundamentales.

Los comentarios y consultas que nos hacen las personas solicitantes de estas ayudas muestran la situación de hartazgo e indignación por la forma de tramitar estas ayudas: *“señor DPA, es de urgencia estas ayudas las cuales se están demorando demasiado en el tiempo, necesitamos su apoyo para que den respuesta de una vez, que en otros sitios ya se pagaron y aquí en Andalucía siempre somos los últimos.”* “Día 3 de Octubre y aún sin las listas, ¿vais a poner las listas de una puñetera vez? esto es desesperante y mientras tanto las ayudas a altos cargos, esas sí que van perfectas y sin retrasos...mejor me callo”.

*“Señores del DPA cuanto tiempo mas van a permitir que sigan engañando a la gente, inventando documentación inexistente, excesiva burocracia, todo para demorar los plazos de pago, otra pregunta quiero hacerles, si Hacienda*



*multa a la gente por hacer la declaración de la renta fuera de plazo para poder soñar con acceder a la ayuda al alquiler, ¿quien va a pagar la multa? ¿es un truco para demorar mas los plazos y a la gente le aparezca que tienen deudas y así demorar mas el tiempo de pago de la ayuda?”.*

*“Sr. DPA me cuesta trabajo creer que después de vuestras peticiones al consejero de Fomento y Vivienda aún no tengan respuesta de ellos es que no se puede hacer nada más? no se le puede exigir de alguna forma que le den una respuesta? yo creo que los ciudadanos merecemos un respeto al fin y al cabo somos los que los votamos y están ahí gracias al pueblo y por tanto merecemos una respuesta que digan cuando se pagarán esas ayudas si es en octubre noviembre en diciembre una fecha concreta ellos deben de saberlo que no nos tengan en esta incertidumbre, exigimos una respuesta ya”.*

*“Otro año esperando ayudas miserables, **cuando me llegue será para una casa que ya no tengo**, y este año ¿se acabo la ayuda? prometían y prometían... Pero solo hay dinero para ellos, con lo que ganan en un mes yo vivo todo un año. Y todavía tengo que demostrar que soy pobre. Que no puedo ni me dejan salir de la miseria, que no puedo sacar a mis hijos de esta pobreza, que solo puedo subsistir si un hombre me mantiene... gracias por unas migajas de ayuda que nunca llega a tiempo”.*

Consultas que desde la Oficina de Atención intentamos orientar de la mejor manera posible ya que tampoco tenemos posibilidad de ofrecerle otra respuesta que la escucha y todas las actuaciones que desde el Defensor estamos realizando.