



## 22.

# VIVIENDA

<b>22.1 CAPÍTULO 01. XIII. VIVIENDA</b>	<b>3</b>
<b>01.XIII.1 Introducción</b>	<b>3</b>
<b>01.XIII.2 Análisis de las quejas</b>	<b>5</b>
01.XIII.2.1 La necesidad de vivienda en Andalucía	5
01.XIII.2.2 Adaptación de las rentas de viviendas protegidas en alquiler	8
01.XIII.2.3 Ayudas a la vivienda	10
01.XIII.2.4 Aprobación del nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía	19
01.XIII.2.5 Mediación en vivienda	21
<b>01.XIII.3 Actuaciones de oficio. Colaboración de las Administraciones y Resoluciones</b>	<b>25</b>
<b>22.2 CAPÍTULO 03. QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS</b>	<b>26</b>
<b>03.1 De las quejas remitidas a otras instituciones similares</b>	<b>26</b>
03.1.7 Vivienda	26
<b>03.2 De las quejas rechazadas y sus causas</b>	<b>26</b>
03.2.1 Quejas anónimas	26
03.2.2 Duplicidad	26
03.2.3 No irregularidad	27
03.2.4 Jurídico-privadas	28
03.2.5 Sin competencia	28
03.2.6 Sub-Iudice	29
03.2.7 Sin interés legítimo	29
03.2.8 Sin recurrir previamente a la administración	29
03.2.9 Sin pretensión	30
03.2.11 Desistimiento	30
<b>22.3 VIVIENDA EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS</b>	<b>32</b>
<b>BALANCE DEL DEFENSOR</b>	<b>32</b>
1. El Defensor del Pueblo Andaluz ante la crisis económica	32
2.2 Vivienda	32
3.4 Medidas que se siguen proponiendo en materia de vivienda	35



<b>CAPÍTULO 01. I ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA</b>	<b>38</b>
01.I.2.1.1 Beneficios fiscales en el IBI por empadronamiento	38
01.I.2.1.2 La exención en el IIVTNU de las transmisiones de vivienda por dación en pago o por ejecución hipotecaria o judicial	39
01.I.2.1.4 Los tributos autonómicos	41
<b>CAPÍTULO 01. VI IGUALDAD DE GÉNERO</b>	<b>42</b>
01.VI.2.9 Vivienda	42
<b>CAPÍTULO 01. VIII MEDIO AMBIENTE</b>	<b>44</b>
01.VIII.2.1.1.1 Los efectos de la contaminación acústica por los establecimientos de hostelería	44
01.VIII.2.1.1.2 Quejas que tienen su origen en el ruido generado por la instalación de aparatos de reproducción de música pregrabada o en vivo sin estar autorizados	47
01.VIII.2.1.2 Otros emisores acústicos que general contaminación	50
01.VIII.2.2 Sanidad y salubridad animal	52
<b>CAPÍTULO 01. IX MENORES</b>	<b>53</b>
01.IX.3.1 Actuaciones de oficio	53
<b>CAPÍTULO 01. XI SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO</b>	<b>53</b>
01.XI.2.1.1 Energía	53
01.XI.2.1.2 Suministro domiciliario de agua	58
01.XI.2.1.4.1 Hipotecas con cláusula suelo	64
<b>CAPÍTULO 01. XII URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES</b>	<b>69</b>
01.XII.2.1.1.1 La ejecución de obras sin licencia o sin ajustarse a la autorización concedida	69
01.XII.2.1.2 Gestión Urbanística	70
01.XII.2.1.3 Conservación y mantenimiento de inmuebles	71
01.XII.3.1 Actuaciones de oficio	72
<b>22.4 CAPÍTULO 02. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA</b>	<b>72</b>
02.2 Intervenciones realizadas por parte de la Oficina de Atención Ciudadana	72
02.3.3 Distribución de consultas por materias	74



## 22.1 CAPÍTULO 01. XIII VIVIENDA

### 01.XIII.1 Introducción

En este apartado, nos proponemos hacer un análisis de la situación que afecta al derecho a la vivienda, en el marco de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través del voluminoso número de quejas que sobre este particular, se ha venido recibiendo en la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz durante este año 2014.

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

La otra cara del problema, la encontramos en los poderes públicos, quienes, si bien es cierto que son, por imperativo legal, los obligados a poner en práctica las medidas necesarias en aras a garantizar el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, lo cierto es que, las políticas de viviendas puestas en marcha han devenido insuficientes, toda vez que, de las mismas solo puede beneficiarse un sector muy reducido de la población afectada, como después veremos tras la exposición de la normativa aprobada en este año con tal finalidad.

El gran problema con el que en la actualidad nos encontramos a este respecto, es el de la no aprobación aún del Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, instrumento necesario para que las medidas adoptadas en el Plan Nacional, Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, de fomento del alquiler, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, puedan ponerse en marcha en nuestra Comunidad, teniendo en cuenta que pone el énfasis en las ayudas al alquiler de viviendas, como fórmula más adecuada para la satisfacción de las necesidades prioritarias de la ciudadanía en materia de vivienda.

Esta ausencia de planificación autonómica viene a agravar aún más si cabe la situación de muchas personas y familias que se encuentran con la necesidad de acceder a una vivienda que puedan pagar, o a un techo o alojamiento digno, teniendo en cuenta la paralización de la promoción de viviendas públicas de nueva construcción por parte de las Administraciones, tanto local como autonómica, debido a las consecuencias y efectos de la tan traída y llevada crisis económica, a la que asistimos desde hace años, y la escasa o nula tasa de reposición de las viviendas de promoción pública existentes.

A diario vemos en esta Defensoría, a través de las quejas que nos presenta la ciudadanía, las situaciones tan graves de carencia de empleo, nulos recursos económicos o de muy escasa cuantía, pobreza y vulnerabilidad, cuando no de verdadera exclusión social o en riesgo de estarlo, en la que se encuentran muchas personas y familias andaluzas que, además, carecen de un techo, alojamiento o vivienda dignos, solicitando el amparo y ayuda de esta Institución, ante las administraciones competentes para satisfacer esta necesidad, al no haber encontrado respuesta positiva alguna.

Y es que, las propias administraciones, las más de las veces nos manifiestan no tener recursos disponibles en esta materia, aunque traten de paliar estas situaciones concediendo ayudas de emergencia con cargo a los Servicios Sociales para coadyuvar al pago de los alquileres, o justificando la inclusión de las personas afectadas en los Registros Públicos de Demandantes de Viviendas Protegidas, en donde se quedan en espera de que algún día haya viviendas protegidas para adjudicar.



Pero si grave es no tener vivienda y no poder acceder a ninguna sin la ayuda de la Administración, también el poseer una calificada como vivienda protegida en régimen de alquiler y poder perderla por no poder pagar la renta pactada, se constituye en otra causa común de solicitud de ayuda y amparo ante esta Defensoría.

Bien es verdad que muchos ayuntamientos, sensibilizados con la precaria situación económica en la que se encuentran muchos de sus vecinos y vecinas, han aprobado una serie de normas en las que se ha plasmado su compromiso de adaptar la rentas a las disponibilidades económicas de las personas arrendatarias, además de que se han paralizado las ejecuciones de lanzamientos de las viviendas públicas por motivos económicos.

Pero es que estas circunstancias se agravan aún más cuando, al tratarse de viviendas libres, el desahucio ya se ha producido y las familias se encuentran en la calle, en muchos casos con menores a su cargo, sin tener donde residir. Ello las lleva, en los casos más extremos de pobreza, a ocupar sin título legítimo alguno, tanto viviendas libres desocupadas, normalmente propiedad de entidades de crédito, como de titularidad pública, solicitando mediamos ante la propiedad para poder quedarse en ellas regularizando su situación mediante un alquiler social.

En relación con ello, llama la atención el que puedan existir viviendas de promoción pública desocupadas que no estén destinadas al fin último que en su día presidió su construcción: el de servir de alojamiento permanente y habitual de las familias necesitadas de este bien básico.

En estos casos, esta Defensoría siempre promueve investigación a fin de averiguar las causas de ello y para promover su efectiva ocupación, por cuanto que no es admisible que en una situación como la actual, de tanta necesidad de vivienda, pueda haber viviendas que se construyeron con recursos públicos o con ayudas e incentivos de esta naturaleza, sin ocupar.

En cualquier caso, la actividad de mediación, que no de supervisión, de esta Defensoría en supuestos como los descritos anteriormente, en concreto a viviendas propiedad de entidades financieras que se encontraban vacías, en este año, ha sido mucho más prolífica que en años anteriores, interviniendo en muchas de las ocupaciones de inmuebles por las denominadas "corralas", o grupos de familias ocupantes sin título que quieren quedarse en los mismos, como hemos dicho, mediante un alquiler social.

Demandan una solución de conjunto para todas ellas, caracterizándose por estar unidas en ese empeño, además, algunas por ser tributarias experiencias de convivencia colectiva que ha dado lugar a ver estas situaciones de ocupación como un fenómeno nuevo impregnado de cierta filosofía colectivista, y como modo de intentar solucionar los problemas que han sido calificados por cierto sector de la opinión pública como de emergencia habitacional.

Y es que las consecuencias y efectos de la crisis económica ha afectado de lleno a las políticas públicas en materia de vivienda, en todos los órdenes, no ya solo en la construcción de nuevas viviendas, sino también en otros programas que llevaban años desarrollándose, como es el caso de la supresión, suspensión o retraso en el pago de las ayudas a la vivienda concedidas al amparo de planes de vivienda anteriores, lo que ha provocado y continúa provocado, situaciones muy dramáticas entre las personas afectadas.

En todas ellas hemos seguido llevando a cabo nuestras actuaciones, sin solución de continuidad ante las administraciones competentes, esto es ante la Estatal, solicitando para ello la colaboración del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y ante la Administración Autonómica, empeño en el que no cejaremos hasta clarificar las responsabilidades respectivas en esta materia y hasta obtener un firme compromiso de pago de las ayudas reconocidas y pendientes de abono.

Por otra parte, también asistimos este año a las movilizaciones y denuncia a través de entidades y organizaciones defensoras de los derechos de la ciudadanía, sobre la existencia de un buen número de inmuebles en los que las personas siguen viviendo en condiciones de inhabilitación extremas, son las infraviviendas aún existentes en muchas ciudades y pueblos de Andalucía.



Tal fue el caso de Cádiz, ciudad que se ha caracterizado por un alto índice de infraviviendas en su casco antiguo que afortunadamente se ha ido reduciendo en los últimos años gracias a la implicación de las administraciones territoriales con competencias en esta materia.

No obstante, es un hecho el que aún siga existiendo, lo cual esta Defensoría pudo comprobar personalmente in situ, en una visita que efectuó con tal objetivo. Ello nos ha llevado a incoar queja de oficio, en la actualidad en curso de investigación y cuya dación de cuentas efectuaremos en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía correspondiente a 2015.

Por lo demás, en cuanto a la producción normativa en materia de vivienda en este años 2014, tenemos en primer lugar la Orden de 29 de julio de 2014, aprobada por la Consejería de Fomento por la que se aprobaban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a personas en situación de especial vulnerabilidad para el alquiler de viviendas, gestionadas por entidades públicas, y se efectuaba su convocatoria para el ejercicio 2014.

Esta línea de ayudas está destinada pues, a personas inquilinas de viviendas públicas, en situación de especial vulnerabilidad, y, cuyos ingresos no superen los 11.200 euros netos, y tengan una necesidad habitacional acreditada. De manera que, el esfuerzo económico de los inquilinos para pagar las rentas no supere el 25 % de sus ingresos familiares.

En esta línea, merece ser citada, como otra de las producciones normativas autonómicas de este año 2014, la Orden de 28 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia no competitiva de ayudas a personas en especiales circunstancias de emergencia social incurso en procedimientos de desahucio o de ejecución, que sean privadas de la propiedad de su vivienda habitual.

Otras de las novedades producidas durante este año 2014, y que cabe considerarla como una aportación muy positiva, es la creación del Observatorio de la Vivienda de Andalucía, en virtud del Decreto 171/2014, de 9 de diciembre, por el que se regula el Observatorio de la Vivienda de Andalucía, el cual se propone como un punto de encuentro en el que todos los sectores, tanto públicos como privados, vinculados a la problemática de la vivienda, puedan exponer sus propuestas, demandas y sugerencias, reforzando así el papel de participación de la sociedad civil organizada y la intercomunicación con la Administración Autonómica, constituyéndose en plataforma de intercambio y colaboración. Y contribuyendo a la planificación de las políticas públicas de vivienda de una forma activa.

## 01.XIII.2

### Análisis de las quejas admitidas a trámite

#### 01.XIII.2.1

#### La necesidad de vivienda en Andalucía

Han sido muy numerosas las quejas recibidas, en las que los ciudadanos y ciudadanas, solicitaban nuestro amparo, con el propósito de poder acceder a una vivienda digna, al haber fracasado sus gestiones ante las administraciones competentes en esta materia.

Detrás de cada queja que recibimos, se esconden situaciones como poco, dramáticas. Nos encontramos con familias que han perdido su vivienda, como consecuencia de un procedimiento de ejecución de título



hipotecario, tras haber invertido en ella los ahorros de toda una vida, encontrándose en la calle, sin un techo donde cobijarse, viviendo en un coche o una furgoneta o, en el mejor de los casos, son acogidos por familiares, produciéndose situaciones habitacionales que creíamos superadas desde hace tiempo para la inmensa mayoría de la población y que están lejos de cumplir con las condiciones de dignidad y adecuación de la vivienda.

Asimismo, nos encontramos con familias que se han visto obligadas a acceder a inmuebles tanto de propiedad privada como pública, en la mayoría de los casos de forma irregular, que no tienen la consideración de viviendas o que aún siendo consideradas como tales, no reúnen condiciones mínimas de habitabilidad, tratándose más bien de infravivienda, sin luz, ni agua, conviviendo con roedores e insectos. Tal es el caso de la queja 13/2584, queja 14/4402, queja 13/921, queja 14/4177, queja 14/5550, queja 14/5351, queja 14/3750, queja 14/3478, etc.

En este sentido, merece ser destacado, el caso que encierra la [queja 13/2584](#). La interesada, ya se había dirigido a esta Institución en el año 2011. En aquella ocasión, exponía que era mujer separada, que había sufrido malos tratos y vivía con sus dos hijas menores de edad, de la caridad de su familia, en una vivienda ocupada irregularmente.

Declaraba, que el personal de trabajo social que se había encargado de su caso, le prometió que si abandonaba la vivienda que ocupaba ilegalmente, se le adjudicaría una vivienda protegida. Añadía, que ella cumplió su parte del trato, no en cambio los servicios sociales.

De la investigación promovida por esta Institución, pudimos concluir que se estaban realizando las actuaciones necesarias en aras a poder adjudicar una vivienda a la interesada, por lo que acordamos decretar el archivo de las actuaciones en la queja, al considerar que el asunto estaba en vías de solución.

No obstante, en virtud de comunicación de fecha 31 de marzo de 2012, la interesada se vuelve a dirigir a esta Institución, exponiendo que tras haberse encontrado en la calle, en esos momentos estaba recogida en el albergue municipal, con sus dos hijas menores, de 14 y 8 años de edad.

Por último insistía en que reunía todos los requisitos para ser beneficiaria de una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler: estaba inscrita en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, era víctima de violencia de género, se encontraba en situación de riesgo de exclusión social y había menores afectados.

Resultaba llamativo, que en el año 2009, los servicios sociales del Ayuntamiento de Córdoba, elaboraran el correspondiente informe social, proponiendo con la máxima prioridad, la adjudicación de una vivienda a la interesada, dada la urgencia de garantizar la integridad de los menores afectados por el problema de la vivienda, y sin embargo, cuatro años después, no haya sido posible satisfacer su necesidad de vivienda.

En consecuencia, dada la precaria situación de la interesada y sus hijas menores, y el excesivo tiempo transcurrido desde que solicita, a la vez que los servicios sociales asumieran el compromiso de adjudicarle una vivienda, nos dirigimos a Viviendas Municipales de Córdoba S.A., (VIMCORSА) formulando a dicha empresa municipal la oportuna Recomendación a fin de que sin más demoras llevara a cabo las actuaciones que resultasen necesarias, en aras a satisfacer la necesidad de vivienda que tenía acreditada la interesada.

Vimcorsа nos respondió que se le había adjudicado a la interesada una vivienda de segunda ocupación, de la que ya se le habían entregado las llaves. Por consiguiente, tras haber sido aceptada la Resolución de esta Defensoría, y por ello, haberse resuelto satisfactoriamente el problema de la interesada, decretamos el archivo de las actuaciones en la queja.

Otro ejemplo lo encarna la queja 13/921, en la que, la interesada, madre viuda, de 29 años de edad, tiene cuatro hijos, de los cuales tres son discapacitados, uno padece una discapacidad psíquica y otros dos, tienen limitaciones funcionales y retrasos madurativos.



La unidad familiar, sin recursos económicos, vivía en un inmueble de forma irregular, por lo que en unos meses se verían obligados por la fuerza de la ley a abandonar la vivienda, sin tener donde ir.

No obstante, el Ayuntamiento de Sevilla nos informó que la interesada no cumplía los requisitos para ser beneficiaria de una vivienda de promoción pública. Debiendo para ello, inscribirse en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida de Emvisesa, y solicitar la intervención de los servicios sociales, para que fueran éstos los que constataran su necesidad urgente de vivienda, y poder de esta forma, acogerse, a la excepción que prevé el reglamento regulador del mentado registro municipal, para el acceso a una vivienda de promoción pública, mediante su inclusión en la lista de solicitantes de vivienda de segunda ocupación.

A la vista de dicha información, nos pusimos en contacto con la afectada, trasladándole la necesidad de cumplimentar dichos requisitos a la mayor brevedad.

Pues bien, tras haber podido comprobar que la interesada se encontraba inscrita en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida de EMVISESA, y de que existía un informe emitido por los servicios sociales, constatando su necesidad urgente de vivienda, pudimos igualmente conocer, que tras haber transcurrido, varios meses, la solicitud de vivienda de la interesada, no había obtenido respuesta, lo que nos obligó a reabrir el expediente de queja, en el cual en estos momentos aún está inconcluso.

Otra muestra de la problemática comentada lo es la queja 14/2532. En ella la interesada exponía que en poco tiempo iba a ser desahuciada de lo que constituía su domicilio habitual. Tenía dos hijos, de seis y dos años de edad. Y tanto ella como su marido se encontraban desempleados. Explicaba, que desde los servicios sociales se le había informado *"que no podían ayudarla"*.

Por último, vamos a hacer mención del expediente de queja 14/5237. En esta queja la interesada manifestaba que desde hacía tres años se encontraba viviendo en un coche. Y añadía que, pese a haber solicitado reiteradamente la ayuda de los servicios sociales, no se le había ofrecido una solución a su situación.

Pero no todo son malas noticias, en algunos casos acogemos con gran satisfacción la respuesta de la Administración al comunicarnos que el asunto que motivó nuestra intervención en la queja se encuentra solucionado al habersele adjudicado una vivienda a la persona interesada.

Muestra de la situación descrita lo son las siguientes quejas: queja 13/6212, queja 13/4791, queja 13/2317, **queja 13/3010**, queja 13/5625, queja 13/4437, queja 13/6212, queja 13/3355, queja 13/4929, **queja 13/6339**, queja 13/2965

Destacamos la **queja 13/6212**, el que la interesada, nos explicaba que vivía junto con su pareja e hija de ocho años en un piso de alquiler. Y añadía que se encontraba en período avanzado de gestación. Sin embargo, su precaria situación económica le impedía hacer frente al pago del alquiler.

Por lo que, tras haber generado un deuda por este concepto de varios meses, la propiedad del inmueble había promovido un procedimiento de desahucio, por lo que tan pronto éste se resolviera, tendría que abandonarlo, sin tener ningún otro sitio donde ir. Finalmente, el Ayuntamiento procedió a adjudicarle una vivienda.

O la **queja 13/5625** en la que nuestra reclamante nos decía que vivía en un albergue con sus tres hijos menores de 12, 6 y 3 años de edad. Sin posibilidad alguna de acceder a una vivienda en régimen de alquiler, toda vez que sus ingresos en computo anual ascendían a la cantidad de 5.695 euros. Vimcorsa nos informó que se había adjudicado a la interesada una vivienda de segunda ocupación.

Continuando con nuestra exposición de las diversas cuestiones planteadas, hemos de llamar la atención nuevamente, como ya tuvimos ocasión de hacerlo en el Informe Anual pasado, del hecho de que el perfil de las personas demandantes de una vivienda protegida, no es el de hace ya algunos años, sino que la mayoría de los demandantes de estas viviendas, se encuentra en una precaria situación económica, muchos de ellos, en situación declarada de riesgo de exclusión social.

De esta forma, podemos concluir que la demanda de vivienda de promoción pública, continúa dirigida, fundamentalmente, a las viviendas de promoción pública de titularidad de la Comunidad Autónoma,



popularmente conocidas como viviendas de segunda ocupación, a las que se accede por la vía de excepción al Registro Municipal de Demandantes de vivienda protegida, a propuesta de los servicios sociales.

Sin embargo, como igualmente tuvimos ocasión de comentar en el Informe correspondiente a la dación de Cuentas del año 2013, tras la investigación promovida por esta Defensoría con ocasión de las distintas quejas recibidas, hemos podido comprobar que en nuestra Comunidad Autónoma, no hay suficiente oferta de viviendas protegidas en alquiler adecuadas a los perfiles de la que percibimos como actual demanda.

En la mayoría de los supuestos que estamos relatando, las personas promoventes de las quejas alegan la respuesta insuficiente por parte de los poderes públicos para solventar estas situaciones.

De esta situación es fiel reflejo la queja 14/2391, en la que la interesada solicitaba el amparo de esta Defensoría, a fin de que se le adjudicase una vivienda de promoción pública, en régimen de alquiler social, ya que la vivienda en la que vivía con su familia estaba en un pésimo estado de habitabilidad, el techo se estaba cayendo, y estaba plagada de ratas. Explicaba también que tenía un hijo y estaba esperando otro, y carecía de cualquier familia extensa que pudiera acogerlos. Denunciaba asimismo que, la única respuesta que había recibido a su petición, es que tenía que esperar, siendo su solicitud la número 525.

Así, desde esta perspectiva y consciente esta Institución del grave problema de vivienda que afecta a una gran parte de la población andaluza, y en particular, a un sector muy numeroso de la población infantil, venimos reclamando, insistentemente desde hace años, que las políticas de vivienda no tienen que ser generadoras de bienes destinados a formar parte del patrimonio de la ciudadanía en un país, en el que se ha aludido siempre a preferencias culturales, donde, con sus ventajas e inconvenientes, desde la política pública de vivienda se ha fomentado siempre este modelo, siendo así que casi el 84% de las viviendas existentes se tienen a título de propiedad.

De manera que, dada la situación actual, había que apostar, decidida y mayoritariamente, por la rehabilitación de los inmuebles existentes, su reciclaje completo. Así, hay que poner en valor el patrimonio público de viviendas heredado, no sólo rehabilitándolo sino reciclando e incluyendo su demolición, si fuera aconsejable, para liberar suelo que permita un mejor aprovechamiento residencial. Para ello, se podrían conveniar, en el marco de los PGOU, con las empresas privadas y los Ayuntamientos los nuevos aprovechamientos con garantía de realojo sin coste para los antiguos propietarios.

Por otra parte, se revela como urgente e imprescindible, la creación de un gran parque público de vivienda protegida de alquiler adaptado a los diversos perfiles económicos y, para ello, aprovechar la oportunidad que pueden ofrecer las viviendas que poseen las entidades financieras a precios asequibles y, de manera singular las que están calificadas como protegidas.

## 01.XIII.2.2

### Adaptación de las rentas de las viviendas protegidas en alquiler

Las consecuencias del aumento del desempleo, han motivado entre las demandas de la ciudadanía, una reducción del precio de la renta de los alquileres, solicitadas ante las administraciones municipales con competencias en materia de promoción de vivienda protegidas y para sus propias promociones. Así, muchos ayuntamientos, sensibilizados con la precaria situación económica en la que se encuentran muchos de sus conciudadanos, han aprobado una serie de normas en las que se ha plasmado su compromiso de adaptar la rentas a las disponibilidades económicas del arrendatario.

En este sentido, hemos de traer a colación, el acuerdo aprobado por la Comisión Ejecutiva de EMVISESA, con fecha 3 de octubre de 2013, por el que se establecía una "renta social" para los inquilinos de promociones de EMVISESA en alquiler y alquiler con opción a compra, que se encontrasen en las:





### A. Unidades familiares sin ingresos:

- Se les propondrá un cambio de vivienda a otra promoción con rentas más bajas.
- No se les requerirá renta, haciéndose cargo exclusivamente de los gastos de Comunidad y suministros.

Requisitos para acogerse a esta medida:

- Carecer totalmente de ingresos todos los miembros de la unidad familiar.
- Han de ser los arrendatarios legales de la vivienda y ocupar la misma como domicilio habitual y permanente.
- No se hayan producido denuncias por problemas de convivencia ni otros incumplimientos contractuales diferentes del impago de rentas o cuotas a la Comunidad de Arrendatarios. Han de tener los suministros perfectamente contratados.
- Informe social de la U.T.S. correspondiente que acredite que la unidad familiar se encuentra en situación de necesidad social.

### B. Unidades familiares con ingresos inferiores a 1,5 veces el IPREM:

- Se establece una renta social consistente en el 30% de los ingresos brutos de la unidad familiar, con un mínimo de 50 euros mensuales.

Requisitos para acogerse a esta medida:

- Los ingresos de la unidad familiar o de convivencia no pueden superar 1,5 veces el IPREM.
- Han de ser los arrendatarios legales de la vivienda y ocupar la misma como domicilio habitual y permanente.
- No se hayan producido denuncias por problemas de convivencia ni otros incumplimientos contractuales diferentes del impago de rentas o cuotas a la Comunidad de Arrendatarios. Han de tener los suministros perfectamente contratados.
- Informe social de la U.T.S. correspondiente que acredite que la unidad familiar se encuentra en situación de necesidad social.

Igualmente, el ayuntamiento del Puerto de Santa María, se solidarizó con la situación económica de muchos de sus vecinos.

Fiel reflejo de esta situación, lo es la queja 13/2360, en la que una asociación de arrendatarios de viviendas municipales de El Puerto de Santa María nos trasladaban, su disconformidad con la modificación de la Ordenanza Reguladora del Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, aprobada en pleno de 7 de marzo de 2013, ya que dichas modificaciones lesionaban sus derechos, al aumentar el precio de la renta, trasladar a los inquilinos la obligación de pagar el IBI, de contribuir a los gastos de conservación y mantenimiento de las zonas comunes, y al suprimir los beneficios de bonificación y exención de las rentas, entre otras medidas.

En efecto, desde un punto de vista estrictamente jurídico, las modificaciones introducidas en la Ordenanza Reguladora del Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, se ajustaban a la legalidad vigente, no podíamos obviar la realidad social y económica en la que, como consecuencia de la crisis, estaba y esta inmersa una parte muy importante de la población andaluza.

Ante esta realidad, teniendo en cuenta que los Ayuntamientos son las instituciones más cercanas al ciudadano, y apelando a la encomienda que la Carta Magna reconoce a los poderes públicos, de promover las condiciones que garanticen a la ciudadanía el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna, entendía y entiende esta Institución que las corporaciones deberían atender, con especial sensibilidad, los casos particulares de aquellas personas y familias que se encuentren en una posición económica desfavorable, tratando de adecuar las rentas establecidas para las viviendas de promoción pública a la disponibilidad económica de la persona arrendataria.



A tal fin, formulamos al Ayuntamiento del Puerto de Santa María la siguiente **Sugerencia**:

*“Que se garantice la estabilidad de las personas inquilinas en la vivienda arrendada, en los supuestos en que su situación económica acreditada, le imposibilite atender el pago de la renta inicialmente pactada en el contrato, procediéndose en estos casos, y a título enunciativo que no limitativo, a la adopción de las siguientes medidas:*

- *En cuanto a la renta, debería adaptarse el coste del arrendamiento a la capacidad de económica según los ingresos de las unidades familiares.*
- *En los supuestos en los que se haya acumulado una deuda por impago de rentas, deberían adoptarse aquellas soluciones que permitan flexibilizar su abono, como pudiera ser el pago fraccionado y aplazado.*
- *En lo que respecta a la repercusión de conceptos como el IBI, gastos de comunidad, mantenimiento, etc. podría acordarse el aplazamiento en la repercusión de dichos conceptos al inquilino o incluso su exención, según los casos y de acuerdo con la normativa vigente.*

*Además, las medidas acordadas deberán contar con el necesario respaldo o cobertura legal, en evitación de situaciones de discriminación o indefensión de la parte afectada.”*

El citado Ayuntamiento, manifestó su especial sensibilidad con la dramática situación que viven muchas familias, y en este sentido se posicionó en los siguientes términos.

*“Para determinar el importe de la renta a establecer contractualmente, se tendrán en cuenta los ingresos familiares.*

*En los supuestos en los que se haya acumulado una deuda por impago de rentas, deberían adoptarse aquellas soluciones que permitan flexibilizar su abono, como pudiera ser el pago fraccionado y aplazado.*

*Y siendo conocedores de las dificultades económicas que atraviesan las familias, se ha previsto en la ordenanza la siguiente disposición transitoria: «Los contratos pendientes de renovación y firma desde la entrada en vigor de la anterior Ordenanza, se adaptarán a la presente si bien los inquilinos deberán estar al corriente de pago o haber reconocido la deuda y formalizado calendario de pago de la misma, según el precio de alquiler del contrato que debiera haberse incorporado al contrato no firmado.»*

En lo que se refiere al Impuesto de Bienes Inmuebles, y tras dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, se ha introducido en la ordenanza el siguiente artículo que entendemos da respuesta a la sugerencia planteada: *«Los arrendatarios y quienes hagan uso mediante contraprestación de las viviendas municipales cedidas a SUVIPUERTO u otro régimen de gestión, a quienes se repercute el IBI por aplicación del art. 63.2 del TRLRHL, podrán recibir ayudas de hasta el 95% de la cuota repercutida.»*

La respuesta recibida nos permitió dar por **concluidas** las actuaciones en la queja.

### 01.XIII.2.3 Ayudas a la vivienda

Otro aspecto del problema de la vivienda en Andalucía está siendo protagonizado por la supresión, suspensión o retraso en el pago de las ayudas a la vivienda, lo que ha provocado y continúa provocado, situaciones muy dramáticas entre las personas afectadas. Y más aún si cabe, en los supuestos en los que ni siquiera se contesta la solicitud.

En este último caso, y a través de la investigación promovida por esta Oficina, hemos podido conocer que la posición que al respecto mantiene la Administración con competencias en materia de vivienda, es considerar desestimadas estas solicitudes en virtud de silencio administrativo, toda vez que, al no existir la consignación presupuestaria necesaria para poder atender su abono, las mismas no pueden ser resueltas de manera expresa.



Esta Institución discrepa con dicho posicionamiento, dado que si bien es cierto que la normativa reguladora de estas ayudas condiciona su abono a la existencia de consignación presupuestaria, ello no es óbice, en absoluto, para no poder reconocer o desestimar las mismas, el derecho a su disfrute, en virtud de la correspondiente resolución administrativa.

Desde el anterior posicionamiento, con ocasión de numerosas quejas, en ese estado de tramitación, hemos formulado a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, una Recomendación para que, con independencia de la existencia o no de consignación presupuestaria, se proceda a dictar la oportuna resolución administrativa por la que se reconozca, en su caso, la condición de beneficiario del solicitante.

Tras esta breve introducción y, pese a que el panorama, en poco ha cambiado respecto al Informe Anual pasado, nos proponemos en este Informe dar cuenta de aquellas novedades que se han producido y afectado a algunas de estas ayudas.

Comenzaremos esta dación de cuentas, con las **ayudas al alquiler** para inquilinos.

Al respecto, hemos de decir que, han seguido siendo muy numerosas las quejas recibidas durante este año 2014, en las que los ciudadanos y ciudadanas andaluces nos hacían partícipes de su imposibilidad para hacer o continuar haciendo frente a la renta de alquiler. Toda vez que, durante años habían estado aportando la parte que les había sido reconocida en concepto de ayuda. De manera que, la precaria situación económica que afectaba desgraciadamente a muchas de estas familias, unido a que los ahorros y prestaciones se habían ido agotando, había provocado que llegasen a una situación límite.

No en pocos casos, hemos asistido a casos en los que las familias han sido desahuciadas por falta de pago, o han tenido que dejar la vivienda, por este mismo motivo, creándose así situaciones de auténtico malestar y, por qué no decirlo, de desesperación entre los ciudadanos afectados.

En este sentido, procede traer a colación, la **queja 12/1566**, promovida de oficio por esta Institución, con la finalidad de esclarecer los hechos y conocer en profundidad la realidad del problema, con las limitaciones que nos imponía nuestra Ley Reguladora. Ya que, al tratarse de ayudas estatales, la competencia le estaba atribuida a nuestro homólogo estatal. De manera que, para una mayor eficacia en nuestra actuación, solicitamos la colaboración de la Defensora del Pueblo de la Cortes Generales, a fin de que promoviera la oportuna investigación ante el Ministerio de Fomento. De esta actuación dimos cuenta en el pasado informe.

Siguiendo con nuestro relato, en el pasado informe, dábamos cuenta de nuestra última intervención ante la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, con la finalidad de poder conocer de forma más concreta, en que momento se podrían hacer efectivas las ayudas al alquiler para inquilinos, a aquellas personas que habiéndoles sido reconocidas las mismas, estaban pendientes de su abono.

Para ello, le trasladamos a dicha Agencia, la siguiente solicitud de información:

- *“En primer lugar, solicitamos conocer si en estos momentos ya se ha procedido a la aplicación de la totalidad de los fondos recibidos del Estado para el pago de estas ayudas.*
- *En este sentido, deberá concretarse en estos momentos cuántos expedientes están pendientes de pago total o parcial.*
- *Asimismo solicitamos conocer cuál es la fecha del último de estos expedientes que ha sido liquidado en su totalidad.*
- *De otra parte, solicitamos conocer las últimas dotaciones presupuestarias que se han realizado.*
- *Del mismo modo, solicitamos conocer si se ha elaborado un calendario de pagos para atender el pago de estas ayudas. Si así fuera solicitamos conocer el mismo.*
- *No obstante, si dicho calendario no se hubiese elaborado, deberá justificarse la respuesta. A la vez que, deberá adelantárenos cuáles son las previsiones que existen de poder dar una solución satisfactoria al retraso que lamentablemente existe en el pago de las ayudas al alquiler”.*



Así, continuando con el relato, inconcluso en el pasado Informe, de nuestra actuación ante la Agencia de Vivienda y Rehabilitación, hemos de decir que con fecha 20 de noviembre de 2014, se recibió una comunicación de la Dirección General de Vivienda, del que merecen ser destacados los siguientes aspectos:

*“Se han justificado desde la fecha del último informe 206.613,12 euros al Ministerio de Fomento, se han abonado y se preparan justificaciones por 287.003,22 euros, se ha realizado una encomienda a AVRA para su abono a los interesados por importe de 679.772,76, actualmente en fase de pagos.*

*El importe de 674.753,90 euros cuya orden de pago fue emitida por el Ministerio de Fomento el 15 de octubre de 2013, se recibió en la Comunidad Autónoma el 12 de diciembre de 2013 y fue incorporada por la Consejería de Hacienda y Administración Pública al presupuesto con fecha 26 de mayo de 2014.*

*La cantidad transferida no ha sido abonada en su totalidad, debiendo ser justificada su ejecución por AVRA con fecha límite 30 de diciembre de 2014.*

*No hemos recibido contestación del Ministerio sobre las previsiones de abono de los importes pendientes, por lo tanto no podemos elaborar un calendario de pagos”.*

En efecto, pudimos deducir, en atención a lo informado, que se estaba atendiendo el pago de estas ayudas, si bien es cierto, que las cantidades transferidas no alcanzaban el importe total de las ayudas que habían sido reconocidas.

En todo caso, resulta destacable, que el pasado día 15 de septiembre de 2014, la Ministra de Fomento y la Consejera de Fomento de la Junta de Andalucía firmaron el Convenio para la ejecución de Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Vivienda.

De esta forma, según información a la que ha tenido acceso esta Defensoría, el Ministerio destinará la suma de 455 millones de euros a las políticas de ayuda a la vivienda en Andalucía, durante el período 2013/2016. No obstante, tendremos que estar a la espera de la aprobación del nuevo Plan de Vivienda Andaluz, para que así podamos conocer como va a materializarse y gestionarse el pago de estas ayudas.

En cuanto al retraso en que viene incurriendo la aprobación del nuevo Plan de Vivienda Andaluz, nos proponemos destinar un capítulo de este informe, a analizar esta situación, así como nuestra intervención en este asunto.

Continuamos nuestro relato, con las **ayudas para el acceso a las viviendas protegidas**. De entre las que resultan, merecedoras de mención, por las novedades que han operado en este año 2014, las siguientes:

- Ayuda estatal a la subsidiación de los intereses del préstamo hipotecario. Algunas de las quejas tramitadas durante este año 2014 sobre este asunto son, entre otras, las siguientes: queja 14/1286, queja 13/3487, queja 14/0371, queja 14/5415, queja 14/5349, queja 14/5348.

Pues bien, en relación con esta modalidad de ayudas, hemos de decir que fueron suprimidas, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, cuyo tenor literal a continuación y para su conocimiento pasamos a transcribir:

*“Artículo 35. A partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley quedan suprimidas las ayudas de subsidiación de préstamos contenidas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Así mismo no se reconocerán aquellas solicitudes que estén en tramitación y que no hayan sido objeto de concesión por parte de la Comunidad Autónoma.”*

Pues bien, parecía obvio, que el mentado cuerpo legal extendía su ámbito de aplicación únicamente a las ayudas que habían sido concedidas al amparo del Plan de Vivienda 2009/2012, no a los anteriores. Sin embargo, el Ministerio de Fomento consideró suprimidas, todas las ayudas de subsidiación existentes para la adquisición de una vivienda protegida, al amparo de cualquier plan de vivienda, que no se hubiese sido resuelta antes del 14 de julio de 2012.



Con posterioridad, la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2013 de 4 de junio, vino a ampliar los efectos de la supresión decretada en virtud del artículo 35 precitado, a todos los Planes de Vivienda:

*"Disposición adicional segunda.*

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

- *Se mantienen las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos que se vinieran percibiendo.*
- *Asimismo se mantienen las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos reconocidas, con anterioridad al 15 de julio de 2012, que cuenten con la conformidad del Ministerio de Fomento al préstamo, siempre que éste se formalice por el beneficiario en el plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley.*
- *Quedan suprimidas y sin efectos el resto de ayudas de subsidiación al préstamo reconocidas dentro del marco de los Planes Estatales de Vivienda.*
- *No se admitirán nuevos reconocimientos de ayudas de subsidiación de préstamos que procedan de concesiones, renovaciones, prórrogas, subrogaciones o de cualquier otra actuación protegida de los planes estatales de vivienda."*

Por nuestra parte, esta Defensoría incoó de oficio [queja 14/1286](#), dado el volumen de quejas que a lo largo del año 2012 y de todo el año 2013, se habían seguido presentado, basadas en la supresión de las ayudas a la subsidiación de los préstamos convenidos, tanto de las concedidas al amparo de Planes de Vivienda y Suelo anteriores, como de las contenidas en el Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regulaba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, operada por el artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (en adelante RD-L 20/2012), a las que hemos dedicado los párrafos precedentes.

En el caso de Andalucía, la administración competente en materia de vivienda, había venido aplicando el artículo 35 del RDL 20/2012, de 13 de julio, para suprimir la posibilidad de ampliar el período de subsidiación de los préstamos obtenidos al amparo de planes estatales de viviendas anteriores al Plan 2009-2012, cuando esta eliminación de un derecho reconocido en aquellos planes, hemos de insistir, no se contemplaba expresamente en dicho precepto.

En consecuencia, la obligación de aplicar correctamente las normas jurídicas debidamente aprobadas exigía que se procediese por parte de la Consejería de Fomento y Vivienda a revocar, al amparo de lo previsto en el artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, todas las denegaciones de prórroga o ampliación del período inicial de subsidiación de los préstamos convenidos que hubieran sido concedidas al amparo de planes estatales de viviendas anteriores al Plan 2009-2012, acordadas en aplicación del reiterado artículo 35 y efectuadas entre la entrada en vigor del Real Decreto ley 20/2012 y la entrada en vigor de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas. Emitiéndose la correspondiente Resolución estimatoria para el supuesto de que el beneficiario continuase cumpliendo los requisitos que motivaron inicialmente, la concesión de la ayuda.

No obstante, el cambio de criterio operado en un momento posterior por el Ministerio de Fomento, como hemos tenido ocasión de comentar anteriormente, conllevó necesariamente a la aceptación de las [resoluciones](#) formuladas por esta Defensoría a la Consejería de Fomento y Vivienda.

Recientemente, respetando la voluntad del legislador plasmada en el artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de julio, asistimos a un cambio de criterio del Ministerio de Fomento, que va a permitir reconocer las ayudas de subsidiación de planes anteriores al Plan Estatal 2009/2012, hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2013 de 4 de junio.



En consecuencia, con esta nueva posición, desde la Dirección General de Vivienda se está trabajado para detectar las solicitudes comprendidas en el período que abarca desde la publicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, hasta la entrada en vigor de la Ley 14/2013 de 4 de junio, que fueron desestimadas, procediendo a su estimación.

Por consiguiente, desde esta Defensoría se ha sugerido, en virtud de un **comunicado** publicado en nuestra página web, que todas aquellas personas cuya solicitud de ayuda de subsidiación de los intereses del préstamo hipotecario, hubiese sido desestimada, encontrándose ésta comprendida en el período temporal señalado en el párrafo anterior, se dirijan a las Delegaciones Territoriales de Fomento y Vivienda correspondientes, solicitando la revocación de la resolución denegatoria o, en su caso, el reconocimiento de la ayuda.

En todo caso, y como ya se hizo constar en el Informe Anual pasado, siendo estas ayudas de naturaleza estatal, nuestra intervención no puede ir más allá de lo actuado, si bien somos conscientes de los graves perjuicios que las medidas de recorte que están afectando a estas ayudas están ocasionando y van a ocasionar en la economía de las familias con hipotecas de viviendas protegidas, singularmente en aquellas familias que más están sufriendo la crisis económica como consecuencia de la pérdida de sus empleos.

Dentro de la modalidad de ayudas a la vivienda de financiación autonómica, merece mención expresa, la **ayuda autonómica de préstamos reintegrables**. De entre las que merecen ser destacados los siguientes expedientes de queja (queja 14/1652, queja 14/669, queja 14/958, queja 14/1703, queja 14/1709, queja 14/1768, queja 14/3141, queja 14/2516).

Pues bien, para una mejor comprensión de la situación en la que en estos momentos se encuentra la tramitación de estas ayudas, procede traer a colación el informe emitido por la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), del que reproducimos sus aspectos más destacados:

*“En relación con el retraso en el ingreso de cantidades correspondientes a préstamos reintegrables del programa de Medidas de Impulso Económico y Acceso a la Vivienda, le informo que un problema de índole presupuestaria ha motivado que desde el inicio de este año, dichos pagos no se hayan podido efectuar puntualmente, siendo necesaria una solución que han estado estudiando conjuntamente durante todo este período las Consejerías de Fomento y Vivienda y de Hacienda y Administración Pública.*

*La incidencia quedará resuelta previsiblemente a partir del próximo mes de octubre, una vez esté culminada la tramitación de una modificación presupuestaria que ya se encuentra en marcha. Cuando eso ocurra, esta agencia pública se pondrá en contacto con la persona interesada en esta queja para informarle de la situación de su expediente. Mientras tanto, AVRA lamenta las molestias que esta incidencia imprevista haya podido causar al interesado”.*

No obstante, y pese a nuestra satisfacción ante lo que podría ser una solución al problema del retraso en el pago de estas ayudas, cuya materialización estaba prevista a corto plazo, consideramos oportuno continuar nuestra investigación, para lo que nos volvimos dirigir a la mentada Agencia, en solicitud de la siguiente información:

- *“Si se van a abonar con efecto retroactivo los atrasos pendientes y se va a continuar normalmente el pago de estas ayudas, o solo se va a atender una de las dos premisas.*
- *Cual es el alcance de la modificación presupuestaria a la que Vd. alude en su informe, y si la misma va a permitir atender todos los atrasos pendientes.”.*

Coincidiendo con la fecha de redacción de estas líneas se ha recibido en esta Institución, el informe solicitado de AVRA, del tenor literal siguiente:

*“En relación con la nueva solicitud de información sobre si se van a abonar con efecto retroactivo los atrasos pendientes correspondientes a préstamos reintegrables del programa de Medidas de Impulso Económico y Acceso a la Vivienda y si se va a continuar normalmente el pago de esas ayudas o sólo se va a atender una de las dos*



premisas, así como cuál es el alcance de la modificación presupuestaria a la que se hizo alusión en el escrito enviado desde AVRA a esa Institución el pasado 26 de agosto de 2014 y si dicha modificación presupuestaria permitirá atender todos los atrasos pendientes, le informo lo siguiente:

*De acuerdo con el programa de Medidas de Impulso Económico y Acceso a la Vivienda, esta agencia, una vez recibidos los fondos necesarios para ello, tiene la obligación de abonar a las entidades financieras las cantidades económicas correspondientes a las personas beneficiarias. Habiéndose recibido los fondos el día 2 de diciembre de 2014 desde la Consejería de Hacienda y Administración Pública, se ha procedido el día 4 de diciembre a realizar la orden de pago a las entidades financieras. Los fondos recibidos corresponden al primer semestre de 2014. Una vez abonadas estas cantidades, se recibirán los fondos correspondientes al segundo semestre, los cuales, una vez hayan sido transferidos a AVRA, serán abonados de forma idéntica a los anteriores.”.*

Igualmente merecen ser objeto de este Informe, el resto de ayudas autonómicas a la vivienda, entre las que merecen mención expresa, las ayudas para gastos de notaría.

Han sido numerosas las quejas tramitadas en este año 2014, en la que los/as interesados/as exponían que habiendo accedido a una vivienda en régimen de propiedad, habían solicitado, entre otras ayudas para su financiación, una subvención para los gastos de notaría, y una subvención autonómica de 3.600 euros conforme al art. 31.2b) del Plan Autonómico por importe de 1.200 euros, conforme al art. 52 del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012.

Estas ayudas, en algunos casos habían sido reconocidas en virtud de la oportuna Resolución administrativa, en otros, ni siquiera se había producido dicho reconocimiento.

Pues bien, dado el elevado número de quejas recibidas sobre este asunto, entre las que a título enunciativo que no limitativo citaremos las siguientes (queja 13/298, queja 13/425, queja 13/1543, queja 13/4620, queja 13/5054, queja 13/5753, queja 13/5789, queja 13/6756, queja 13/6909, queja 14/307, queja 14/499, queja 14/1001, queja 14/1006, queja 14/1280, queja 14/1324, queja 14/2163, queja 14/2385, queja 14/2387, queja 14/2388, queja 14/2448, queja 14/2520, queja 14/2528, queja 14/2564, queja 14/2604, queja 14/2830, queja 14/3135, queja 14/3136, queja 14/3371, queja 14/3425, queja 14/3576, queja 14/3625, queja 14/3629, queja 14/3769, queja 14/3837, queja 14/3984, queja 14/4035, queja 14/4088, queja 14/4122, queja 14/4123, queja 14/4125, queja 14/4802, queja 14/5029, queja 14/5164, queja 14/5547, queja 14/5551, queja 14/5553, queja 14/5599, queja 14/5813, queja 14/5819, queja 14/6040, ....), y en aras a una mayor agilidad en la tramitación y resolución de las distintas quejas, acordamos su acumulación al expediente de **queja 13/5552**, en el que realizamos las distintas actuaciones.

Tras dirigirnos en petición de información a la Delegación Territorial afectada se nos informa lo siguiente: *“El número de expedientes de ayudas autonómicas previstas, presupuestadas, pendientes de resolución y por tanto no abonadas son las siguientes: 2010: 443; 2011: 293; 2012:372 y 2013: 234.*

*Respecto a las posibles previsiones de pago de las ayudas autonómicas comunicarle que no ha existido disponibilidad alguna en el presupuesto 2013 para el pago de estas ayudas, ni existe en el presupuesto 2014.*

*La resolución y abono de esta ayuda se condiciona a la existencia de disponibilidad presupuestaria suficiente, conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Orden de 26 de enero de 2010, de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012. Puesto que en los últimos años no ha existido disponibilidad presupuestaria para abordar su pago, transcurrido el plazo de resolución, fijado en 6 meses, cabe entender denegada la ayuda por ser el sentido del silencio negativo.”.*

En definitiva, la falta de disponibilidad presupuestaria, tenía paralizado el procedimiento de tramitación y abono de estas ayudas.

Por consiguiente, al no existir disponibilidad presupuestaria para el pago de las ayudas, se había optado por dejar transcurrir el plazo de seis meses en el que las solicitudes deberán ser resueltas, entendiéndose a partir de este momento, desestimadas por silencio negativo.



Así, considerando esta Institución que no nos podíamos quedar con respuestas como la inexistencia de consignación presupuestaria para el pago de estas ayudas ni en ese momento, ni en un futuro inmediato, acordamos dirigirnos a la Dirección General de Vivienda, y lo hicimos en los siguientes términos:

*"(...), es nuestra obligación trasladarle el sentir de un numeroso grupo de ciudadanos y ciudadanas afectados/as, y que han solicitado el amparo de esta Institución, ante los graves perjuicios que les está ocasionando la paralización que afecta a los expedientes de solicitud de las ayudas autonómicas a la vivienda, bien sean, en cualesquiera de sus modalidades, subsidiación autonómica al préstamo hipotecario, gastos de notaría.*

*Así, hemos podido comprobar que detrás de estos retrasos en el pago de las ayudas, en particular las ayudas a la subsidiación autonómica al préstamo hipotecario, nos encontramos con verdaderos dramas humanos, familias a las que pagar mes a mes la cuota de la hipoteca puede llegar a convertirse en una misión imposible, dándose casos en los que la imposibilidad de asumir el coste de la hipoteca sitúa a estas familias al borde del desahucio o incluso han llegado a ser desahuciadas.*

*En efecto, las situaciones descritas en modo alguno le resultan imputables al perjudicado, cuyo sentir generalizado es que no habrían optado a este tipo de viviendas si hubieran sabido que la ayuda se iba a retrasar. Toda vez que la misma era indispensable para poder hacer frente al pago de la hipoteca, de otra forma no resultaba posible. Se estaba contando con una previsión de ingresos que ha resultado ser irreal."*

Tras estas consideraciones, solicitamos de ese Centro Directivo, la siguiente información:

- *"Deberá concretarse el número de ayudas autonómicas a la vivienda, en su distintas modalidades, y en las distintas provincias:*
  - a) *Que habiendo sido reconocidas en virtud de la correspondiente resolución administrativa se encuentran pendientes de pago.*
  - b) *Que se encuentran pendientes de resolución.*
- *Partiendo de la premisa de la inexistencia de consignación presupuestaria, que se extiende desde el año 2010 al año 2014, solicitamos conocer si por esa Dirección General, en el ejercicio de las competencias que le son propias, se ha pensado en adoptar algún tipo de medidas que vengan de algún modo a paliar las desesperadas situaciones que está provocando el impago de dichas ayudas hasta tanto en cuanto se pueda regularizar el pago.*
- *Finalmente, solicitamos conocer si existe o se ha pensado en determinar un calendario de pago para estas ayudas."*

La respuesta recibida, respondía al siguiente tenor literal:

*"Se han detectado las siguientes ayudas autonómicas que habiendo sido reconocidas no han sido abonadas:*

*En Huelva: dos ayudas a propietarios de viviendas libres para su alquiler por importe de 6.000 euros cada una, una ayuda de 9.000 euros para la adquisición de vivienda a personas que proceden del parque público de vivienda, y 3 ayudas a adquirentes de vivienda protegida de 1.000 euros cada una.*

*En Almería: doce ayudas a adquirentes de vivienda protegida por importe total de 12.977,13 euros.*

*En el resto de las provincias, no constan que existan solicitudes en esta situación. En el caso de las ayudas a propietarios de viviendas libres para su alquiler, la falta de materialización del pago se debió a un cambio de competencias, actualmente se tramita la encomienda que permitirá que la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía proceda a su abono, ya que se ha podido dotar de disponibilidad para ese importe en esa línea. Respecto a las ayudas a adquirentes, que importan 24.977,13 euros, no existe disponibilidad en el crédito asignado a esta Dirección General para su abono, no obstante se trata de, mediante los movimientos presupuestarios que procedan de dotar la aplicación correspondiente y proceder a su abono efectivo dentro del presente ejercicio.*





*No existen ayudas que consten como pendientes de resolución, puesto que las solicitudes presentadas para las que no ha existido crédito, ni se prevé su existencia, deben entenderse desestimadas por silencio administrativo.”.*

De la información que nos había sido facilitada por la Dirección General de Vivienda, cabía deducir, que respecto a las ayudas autonómicas reconocidas que aún no habían sido abonadas, en algunos casos ya se habían solventado y, en otros, se estaban solventando, aquellas cuestiones que impedían su abono, estando previsto el mismo en el ejercicio presupuestario 2014.

Sin embargo, con respecto a las solicitudes que no habían sido resueltas de manera expresa, y que constituían un porcentaje muy elevado del total de las mismas, se mantenía el criterio ya anunciado por la Delegación Territorial, de entenderlas desestimadas por silencio administrativo negativo, al no preverse la existencia de crédito presupuestario para su abono.

De esta forma, respecto de aquellas solicitudes que habían sido reconocidas pero no abonadas, podíamos concluir que el asunto se encontraba en vías de solución.

No en cambio, compartía esta Institución el criterio mantenido por la Dirección General de Vivienda de aplicar la figura del silencio administrativo negativo a todas aquellas solicitudes aún no resueltas, en la consideración de que resultaba de aplicación el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), que establece la obligación de la Administración de dictar en todos los procedimientos resolución expresa sobre el fondo del asunto y notificar la misma. Y sin que la inexistencia de consignación presupuestaria, constituya una excepción a la obligación de resolver.

No obstante, la resolución de la presente queja se encuentra actualmente en fase de estudio y valoración.

Por último, para finalizar este capítulo dedicado a las ayudas a la vivienda, vamos a comentar en que situación se encuentran durante este año 2014, los expedientes de **ayudas para la rehabilitación de viviendas**, cuyo panorama en nada difiere del descrito en el Informe Anual pasado.

Conviene recordar, que se han seguido recibiendo durante este año 2014 un gran número de quejas de los ciudadanos y ciudadanas, que ante las deficiencias que afectaban al edificio, en general, o a su vivienda en particular, y careciendo de medios económicos suficientes para su reparación, habían solicitado una ayuda para la rehabilitación, que en la mayoría de los casos había sido denegada por falta de disponibilidad presupuestaria.

En este apartado, cobran especial importancia los supuestos en los que la ayuda iba destinada a la instalación de un ascensor en el edificio, ya que la vecindad de edad avanzada o afectada por algún tipo de discapacidad que limitaba su movilidad, se veían imposibilitada de manera total o parcial para la salida y acceso a sus viviendas.

En efecto, el denominador común de estas quejas sigue siendo el retraso en la tramitación de los expedientes. Sin poder obviar, que durante, la tramitación de los mismos, las personas solicitantes habían tenido que hacer un desembolso económico considerable, no al alcance de sus bolsillos, lo que les había llevado no en pocos casos, a tener que endeudarse.

No obstante, y de acuerdo con la restricción que imponía el Plan Económico Financiero de Reequilibrio 2012/2014, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, con fecha 15 de Mayo de 2012, por el que quedaban suspendidas dichas ayudas, los expedientes se paralizaban en el momento anterior a la firma del convenio, que resultaba requisito sine qua non, para que las obras de rehabilitación pudieran dar comienzo.

Sin embargo, y como se hacía constar en el Informe Anual pasado, como quiera que el abono de las ayudas acogidas al Programa de Rehabilitación de Edificios Singulares se hacía depender de la existencia de disponibilidad presupuestaria, el retraso en el pago que se venía produciendo, encontraba la necesaria justificación legal.



En todo caso, acogimos con satisfacción, como igualmente hicimos constar, la voluntad manifestada por la entonces Empresa Pública del Suelo de Andalucía, de dar una solución a los supuestos planteados en las quejas de referencia, de conformidad con el nuevo Plan Marco de Vivienda, que se encuentra en estos momentos pendiente de aprobación.

Pues bien, es aquí donde vuelve a plantearse la problemática suscitada como consecuencia del retraso del nuevo **Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía**, cuya aprobación se revela absolutamente indispensable, para la reactivación y conclusión de estos expedientes.

Para ejemplificar lo expuesto, sirva de ejemplo la [queja 13/2007](#), en la que una comunidad de propietarios, presentó, en el mes de junio de 2007, la correspondiente solicitud de ayuda para la instalación de un ascensor en el edificio.

Tras una serie de irregularidades en la tramitación del expediente, no imputables a los solicitantes, y tras la aprobación del proyecto, en julio de 2009, dos años más tarde, son requeridos a fin de que procediesen a la apertura de una cuenta finalista, con la parte de aportación del 25% del importe del proyecto, que ascendía a 30.161,80 euros, que le correspondía asumir a la comunidad, por lo que solicitaron un préstamo a una entidad financiera procediéndose, con fecha 30 de julio de 2009 a la apertura de la cuenta finalista, por lo que han venido obligados a tener que pagar mensualmente una cuota de 563 euros.

Además, contaban los comparecientes que, tuvieron que pagar a la mancomunidad la fianza por residuos generados por la obra de rehabilitación del edificio por importe de 629,94 euros.

Posteriormente la Oficina de Rehabilitación Integral del Polígono Sur, les autorizó para realizar una transferencia bancaria desde la cuenta finalista a la Gerencia de Urbanismo, por importe de 1.667,70 euros, en concepto de abono de licencia urbanística para la realización de la obra.

Dado que el tiempo transcurría y el proyecto continuaba en punto muerto, la comunidad de propietarios concertó una cita con la antigua EPSA desde dónde finalmente se les propuso, según manifestaciones de los interesados *"devolverles el dinero que habían puesto desde la Comunidad y cancelar el expediente abierto."*

Dicha propuesta, no fue aceptada por la comunidad de propietarios, ya que había pedido un préstamo y eso conllevaba unos gastos en caso de cancelación y, además, su expediente había cumplido todos los requisitos exigidos desde el principio.

En todo caso, les dijeron que su expediente volvía a la Oficina de Rehabilitación Integral del Polígono Sur, y que en cuanto hubiese dotación presupuestaria, serían los primeros en comenzar las obras.

Viendo la comunidad que transcurría el tiempo y que la instalación del ascensor era un proyecto, a su juicio imposible de materializar a corto plazo, solicitaron la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz ante la Agencia Pública de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, a fin de que se les resarciera de todos los gastos que les había originado acometer una serie de trámites que no procedían en ese momento, y que en modo alguno, les eran imputables.

Pues bien, concluida la investigación iniciada por esta Oficina, a fin de poder conocer en detalle la realidad de problema, pudimos observar que la comunidad de propietarios había sido requerida indebidamente para soportar unos gastos, sin que estuviera aprobada la subvención.

En consecuencia, de conformidad con la competencia que nos otorga el artículo 29.1 de la Ley Reguladora de esta Institución, instamos a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, para que procediese a la devolución de los gastos que habían asumido indebidamente.

No obstante, a la fecha de redacción de estas líneas, aún estamos pendientes de recibir una respuesta a la Recomendación formulada.



## 01.XIII.2.4 Aprobación del nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía

Esta Institución se encuentra especialmente preocupada por el excesivo retraso que preside la aprobación definitiva del nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, y las consecuencias negativas que esta dilación está proyectando hacia aquellas personas más vulnerables.

Como cuestión previa, y como comentario al Borrador del Decreto por el que se regula el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, hemos de decir que el objetivo que persigue dicho plan, tal y como se plasma en su exposición de motivos, es garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada, dentro de un marco absolutamente dramático y desolador producido tras la crisis económica, en el que el acceso a la vivienda encuentra serias dificultades entre la población.

Pues bien, continuando con la declaración de intenciones que se contiene en la exposición de motivos, el nuevo Plan se propone ofrecer soluciones a las necesidades de los ciudadanos que carecen absolutamente de medios para poder acceder a una vivienda. Situación ésta que, lamentablemente, cada vez afecta a más familias, que viven situaciones verdaderamente dramáticas, en las que existen menores, mayores y discapacitados afectados.

Ante este panorama, el nuevo Plan de Vivienda, como ya hemos tenido ocasión de comentar, define unas líneas de actuación y unos programas destinados a dar una respuesta eficaz y eficiente a esta dramática situación que, en relación con el acceso a una vivienda digna, lamentablemente vive un sector muy numeroso de la población andaluza. Y muy especialmente, en los supuestos de emergencia habitacional, favoreciendo a las familias con menos recursos y en riesgo de exclusión social.

En este sentido, podemos concluir que el espíritu que persigue el legislador al elaborar este nuevo Plan de Vivienda Andaluz, así como los objetivos, actuaciones y programas diseñados resultan de todo punto plausibles, y no dudamos que aportarán una luz en este enorme y oscuro túnel en el que muchas familias se encuentran atrapadas, en la búsqueda sin solución, a su problema de vivienda.

No, en cambio, podemos decir lo mismo respecto a la dilación que caracteriza su aprobación, y que esta Institución, como garante de los derechos constitucionales de los ciudadanos, en este caso del derecho a disfrutar de una vivienda digna, viene denunciando insistentemente, por ser el instrumento necesario para dar satisfacción al mentado derecho constitucional. De manera que, cualquier declaración de buenas intenciones a los fines expresados, cae en saco roto, si no contamos con dicho Plan.

Al hilo de lo expuesto, procede traer a colación la exigencia que marca el artículo 12.5 de la Ley 1/2010 de 8 de Marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, que obliga a la Administración de la Junta de Andalucía, a elaborar el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, que será el instrumento encargado de concretar las políticas de vivienda y suelo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Al respecto, merece ser destacado que el pasado 22 de noviembre de 2013, hace ya más de un año, finalizó el plazo de presentación de aportaciones al nuevo Plan, desconociendo los motivos por los que un año después, los trámites para su aprobación definitiva se encuentran en punto muerto.

En este sentido, conviene recordar las actuaciones llevadas a cabo desde esta Defensoría con el propósito de conseguir la aprobación, sin más demora, del nuevo Plan de Vivienda Andaluz. Para lo que resulta oportuno la cita del expediente de queja 14/416, en la que la interesada exponía que llevaba desde el pasado año esperando la entrada en vigor de la ayuda al alquiler para personas entre 30 y 35 años (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 urbana, 2013-2016).



Para ello, ponía de manifiesto la necesidad de que se concreten las medidas a través de las órdenes de desarrollo del Ministerio de Fomento y de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía. Lo que provocaba que no existiese ningún programa para ayudas al alquiler.

En el curso de nuestra investigación, con ocasión de la queja de referencia, dirigimos una comunicación a la Consejería de Fomento y Vivienda, interesando la oportuna información sobre el momento de la aprobación y publicación del nuevo Plan de Vivienda, así como la entrada en vigor de los distintos Programas de Vivienda, que el mismo contemplase.

La respuesta de esa Consejería, tuvo entrada en esta Defensoría con fecha 5 de mayo de 2014, y en la misma se justificaba el retraso en la aprobación de dicho Plan en que *"es necesario esperar que se publiquen las órdenes de desarrollo del Ministerio de Fomento y Vivienda que concreten y permitan la aplicación en esta Comunidad Autónoma de estas líneas de ayuda, así mismo se está a la espera, desde que al final de 2013 esta Dirección General envió toda la documentación e información requerida, de la suscripción del Convenio de Colaboración para la ejecución del Plan Estatal de Fomento del Alquiler, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbana, 2013-2016; ya que es el instrumento que establece la financiación de los diferentes programas que se contienen en el borrador de nuestro plan de vivienda, y por tanto la viabilidad de los mismos."*

Posteriormente, habiendo tenido conocimiento esta Institución que el día 15 de septiembre, se firmó el convenio entre la Consejería de Fomento y el Ministerio de Fomento, para la ejecución del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013/2016, y dado que esa Consejería hacía depender la aprobación del Plan Andaluz, entre otras cuestiones, a la firma del mentado convenio de colaboración, nos vimos obligados a dirigirnos nuevamente a ese Centro Directivo, al objeto de que, a la vista de esta nueva circunstancia producida, se nos diera cuenta del estado de tramitación en el que se encontraba en esos momentos el nuevo Plan de Vivienda Andaluz.

A este respecto, hemos de hacer constar, por ser un dato relevante en el asunto que tratamos, que el pasado día 3 de diciembre de 2014, se publicó en el Boletín Oficial del Estado, la Orden 2252/2014, de 28 de noviembre, por la que se determina la efectividad de las líneas de apoyo 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.

Sin embargo, la respuesta recibida a la que venimos aludiendo, reproducía la respuesta inconcreta dada en otras ocasiones: *"el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía está en la actualidad en fase de tramitación administrativa, estando prevista su aprobación en los próximos meses."*

En efecto, la información obtenida no nos aportaba nada nuevo al interrogante que esta Institución, al igual que muchos/as ciudadanos/as, se planteaban, y que no era otro, que conocer la fecha concreta en el que el nuevo Plan Andaluz de Vivienda vería la luz.

Todos los antecedentes expuestos, llevaron a esta Defensoría a promover una actuación de oficio, la [\*\*queja 14/5558\*\*](#).

Finalmente, no encontrando esta Institución una respuesta que viniese a aportar alguna justificación al retraso, ya excesivo, que venía y viene afectando a la aprobación del nuevo Plan de Vivienda de Andalucía y siendo éste, como ya hemos tenido ocasión de destacar a lo largo de este Informe, instrumento necesario para poner en práctica las nuevas políticas de vivienda, diseñadas en su borrador y, siendo ésta una exigencia legal, de conformidad con el artículo 12.5 de la Ley 1/2010 de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, en íntima conexión con el derecho constitucional a una vivienda digna, recogido en nuestra Carta Magna, nos vemos en la obligación, de conformidad con la facultad que nos concede el artículo 29. 1 de la Ley Reguladora de esta Institución, de formular la siguiente **Recomendación**:

*"Que sin más demora, y con la urgencia que dicha actuación demanda, se proceda a la aprobación definitiva del Nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, poniéndose en práctica, tras su aprobación, con la*



*celeridad exigida, las medidas que resulten necesarias en aras a la aprobación de las órdenes de desarrollo precisas para la materialización de las políticas de vivienda que el mismo contempla.”.*

Coincidiendo con el momento de redacción de estas líneas se ha recibido una comunicación de la Secretaría General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura, la cual se encuentra en fase de estudio y valoración. No obstante, procede transcribir algunos aspectos destacados de la misma:

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

*Asimismo y al objeto de ir abordando el último trámite antes de su presentación ante la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, este Director General de Vivienda mantuvo una conversación telefónica con el Presidente del Consejo Económico y Social de Andalucía el pasado 9 de diciembre, en la que se solicitó una reunión para adelantar aquellas cuestiones respecto de las cuales pudiera ir conociendo el Consejo con carácter previo a la petición formal del informe del Plan y así avanzar en la tramitación del mismo, reunión que lamentablemente no se ha producido pese a que desde el Consejo quedaron en convocarnos a la mayor brevedad posible.*

*La solicitud de informe de este Órgano de carácter consultivo, en cualquier caso, fue formulada el pasado 9 de enero.”.*

En todo caso, llama la atención que después del tiempo transcurrido, el nuevo Plan de Vivienda se encuentre en la fase de tramitación señalada.

## 01.XIII.2.5 Mediación vivienda

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En la siguiente reunión mantenida en la oficina de La Caixa el 14 de julio se nos indicó que se le había aceptado el Código de Buenas Prácticas, y la refinanciación del impagado a un interés del 0,85%. Al parecer,



quedaba pendiente la firma del documento, que esperaban tenerlo en breve para su ratificación al haber aceptado estas condiciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

### 01.XIII.3

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

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

- **Queja 14/241**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla (Área de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación), Emvisesa y Dirección General de Vivienda, relativa a la existencia de viviendas protegidas vacías y desocupadas en la ciudad de Sevilla.
- **Queja 14/1286**, dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda y a la Dirección General de Vivienda, relativa a la revocación de la denegación de subsidiación de intereses de préstamos convenidos en Planes de Vivienda.
- **Queja 14/1832**, dirigida a la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio en Sevilla y al Ayuntamiento de Almensilla, relativa la denuncia de situación irregular de ocupación y uso de promoción de viviendas protegidas en Almensilla (Sevilla).
- **Queja 14/3317**, dirigida a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales, relativa al retraso en la aprobación del Plan Andaluz de Vivienda.
- **Queja 14/3512**, dirigida al Ayuntamiento de Cádiz y a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, relativa a la erradicación de la infravivienda en la Ciudad de Cádiz.
- **Queja 14/5558**, dirigida a la Dirección General de Vivienda, relativa a la aprobación del nuevo Plan de Vivienda Andaluz.
- Queja 14/5610, propuesta de actuación de oficio, relativa a la necesidad de vivienda y viviendas protegidas desocupadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.



## 22.2 CAPÍTULO 03. QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS

### 03.1 De las quejas remitidas a otras instituciones similares

#### 03.1.7 Vivienda

...

En materia de **Vivienda** por exceder de nuestro ámbito competencial hemos tenido que remitir 6 quejas a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales.

De éstas, en 5 quejas el organismo implicado ha sido el Ministerio de Fomento en relación el pago de ayudas por compra de vivienda (**queja 14/3048, queja 14/3630, queja 14/1005, queja 14/3995, queja 14/3888 y queja 13/6425**).

...

### 03.2 De las quejas rechazadas y sus causas

#### 03.2.1 Quejas anónimas

...

En ocasiones quienes se dirigen a nosotros planteando algún problema en temas de **Vivienda**, no facilitan los datos identificativos necesarios, por lo que, en virtud de nuestra Ley reguladora, hemos de proceder a su archivo. Por este motivo no se admitió la **queja 14/4298**, en la que se denunciaba infracciones en el procedimiento de adjudicación de vivienda.

...

#### 03.2.2 Duplicidad

...

En materia de **Vivienda** se rechazaron por este motivo 3 quejas: la **queja 14/3218**, sobre retraso en la resolución de la solicitud de ayuda por rehabilitación de edificios por motivos presupuestarios; la **queja 14/3212** y la **queja 14/3166**, sobre impago de la ayuda a propietarios que ceden su vivienda para alquiler.

...



### 03.2.3 No irregularidad

...

Respecto a la materia de **Vivienda**, por no apreciar una actuación irregular del organismo competente en la materia objeto de la queja no se han admitido 12 quejas. Tal fue el caso de la **queja 14/3941**, sobre denegación de la prórroga de subsidiación al préstamo cualificado obtenido para la adquisición de vivienda protegida, ya que dichas ayudas fueron suprimidas de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de Julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Parecía entenderse su ámbito de aplicación únicamente a las ayudas que habían sido concedidas al amparo del Plan de Vivienda 2009/2012, no a los anteriores. Sin embargo, la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2013 de 4 de junio, vino a ampliar los efectos de la supresión decretada en dicho artículo 35, a todos los Planes de Vivienda. El hecho de tratarse de una medida legal, convalidada posteriormente por el Congreso de los Diputados, impedía a esta Institución intervenir en modo alguno.

Al igual que en la **queja 14/1357** y **queja 14/1323**, sin recibir de AVRA la ayuda solicitada para la instalación de un ascensor en el edificio, toda vez que la concesión de estas ayudas viene condicionada por la existencia de disponibilidad presupuestaria. Además, la firma del convenio de colaboración resultaba requisito indispensable para el abono de dicha ayuda, ocurriendo que, con anterioridad a la firma de dicho convenio, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó el Plan Económico-Financiero de Reequilibrio 2012/2014, que motivó la suspensión de dichas ayudas, y por consiguiente la paralización de los expedientes en el trámite en el que se encontraran en ese momento. En todo caso, parecía que el nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación, cuya aprobación parecía en aquellos momentos inminente, podría aportar alguna solución a los expedientes tramitados al amparo del programa de rehabilitación singular de edificios, que se encontraban en la fase previa a la firma del convenio.

Y en el caso de la **queja 14/1420**, donde la intención de su promotora era renunciar, debido a su estado de salud, a la vivienda de protección oficial que se le adjudicó en el año 2010. Atendiendo a la normativa vigente en materia de viviendas de protección oficial, dicha renuncia resultaba inviable desde un punto de vista jurídico ya que desde el momento en que adquirió formalmente la vivienda y se subrogó en el préstamo hipotecario, pasó a ser la legítima propietaria del inmueble, quedando el organismo adjudicador plenamente desvinculado del mismo, por lo que dicha vivienda no podía revertir al parque público de viviendas.

Por consiguiente, las únicas posibilidades serían, por un lado, la trasmisión del inmueble a un tercero mediante una compraventa o bien solicitar de forma directa que la Consejería de Fomento y Vivienda ejerciera el derecho de tanteo sobre la vivienda en cuestión, aunque fuese algo a lo que no estaría obligada, en base a los motivos alegados. No obstante, para el primer caso, tenía que contar y por ello solicitar, la correspondiente autorización de la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda. Igualmente, podría negociar con el Banco con el que mantenía el préstamo hipotecario la posible dación en pago de la vivienda en cuestión, para así saldar la deuda contraída, sin que la entidad crediticia estuviera obligada a ello, salvo que se dieran las circunstancias previstas en la normativa vigente aprobada por el Gobierno relativas a la protección de los deudores hipotecarios.

...



## 03.2.4 Jurídico-privadas

...

Sobre temas de **Vivienda** no se han admitido por esta causa 14 quejas, entre las que cabe destacar la **queja 14/2828**, en la que se denunciaba a una constructora, a quien 100 familias confiaron la construcción de sus viviendas y que se encontraba desaparecida, viéndose estas familias, además, con una reclamación judicial en cuantía de 24.000.000 euros, a la que hacer frente.

Como en la **queja 13/6439** y en la **queja 13/6739**, donde sus promotores aspiraban a comprar una vivienda, encontrándose con las desproporcionadas exigencias de las entidades bancarias para autorizar la hipoteca, exigencias que al no poder cumplir en la mayoría de los casos, termina por frustrar sus expectativas de compra.

También en el caso de la **queja 14/4513**, al no poder abonar la renta mensual del alquiler de su vivienda, al tener el arrendador bloqueada la cuenta de ingresos. Se le informó que en este supuesto, el Código Civil establecía en su artículo 1176 la posibilidad de consignación notarial o judicial. En el caso de consignación judicial se debía de acudir al Juzgado del domicilio del arrendatario y realizar dicho trámite. Por ello se le indicó que plantease al juzgado las dificultades que nos trasladaba, por si hubiera alguna posibilidad de simplificar dicha actuación.

...

## 03.2.5 Sin competencia

...

Sobre Vivienda no se han admitido por esta causa 29 quejas. En la queja 14/3767, se planteaban irregularidades en la inscripción de su vivienda en el catastro, indicándole a la persona promotora que debía dirigir reclamación ante la Dirección General de los Registros y del Notariado. En la queja 14/1111, que eran excesivos los intereses del préstamo hipotecario de las viviendas protegidas en Andalucía. Puesto que este tema es competencia del Gobierno de la Nación, que a través del Consejo de Ministros, aprueba la actualización anual de los tipos de interés de los préstamos convenidos para la adquisición de viviendas protegidas, al amparo de los sucesivos Planes de Vivienda y Suelo, si lo deseaba, debía dirigirse a la Defensora del Pueblo Estatal.

Tampoco tenemos capacidad de supervisión en unos temas que se han planteado en numerosas ocasiones como son, por un lado, la denegación de solicitudes de subsidiación de préstamos hipotecarios (queja 13/5230, queja 14/394, queja 13/6302, queja 14/4782, queja 14/2392 o queja 14/82) o la denegación de la prórroga de los intereses del préstamo hipotecario (queja 13/5964, queja 14/1756, queja 14/60, queja 13/6301, queja 14/795, queja 14/2382, queja 14/1588, queja 14/939, queja 14/3890, queja 14/4156, queja 14/4101, queja 14/4102, queja 14/3741, queja 14/3270, queja 14/4316, queja 14/4247, queja 14/26656 o queja 14/4458). Ayudas éstas de naturaleza estatal, y que al haber sido suprimidas por una norma emanada desde ámbitos de competencia estatales, al no poder realizar esta Institución intervención alguna se les indicaba a las personas promotoras que, si lo consideraban conveniente, se dirigieran a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales, por si estimaba conveniente iniciar actuaciones ante el Ministerio de Fomento, organismo de la Administración General del Estado competente para la emisión de instrucciones respecto de esta ayuda en materia de vivienda.

...



### 03.2.6 Sub-ludice

...

Sobre **Vivienda** tenemos un caso de queja no admitida por esta causa, el de la **queja 13/6420**, en la que los compradores se vieron afectados por el embargo de la promoción de sus viviendas, sin haber tenido conocimiento de esa situación hasta que solicitaron en el Registro de la Propiedad una nota simple, y vieron que dicho inmueble se encontraba en espera de subasta pública por parte del banco en un Juzgado de Primera Instancia de Granada, continuando su tramitación las actuaciones judiciales emprendidas.

...

### 03.2.7 Sin interés legítimo

...

En el **Área de Vivienda**, en la **queja 14/2394**, cuyo promotor puso en nuestro conocimiento el robo en un almacén de AVRA, donde se encontraban los muebles y enseres de su amigo, arrendatario de una vivienda de dicha Agencia, la cual, por su ingreso en una residencia de ancianos, se hizo cargo de su guarda y custodia, al parecer, sin ningún contrato, documento o relación de lo custodiado.

Supimos por la residencia que estaba en trámite un procedimiento de incapacitación, de manera que en esos momentos la residencia estaba actuando como si fuera un guardador legal, pero sin que tuviera dicha condición. Pues bien, dado que ni el promotor de la queja, ni la residencia ostentaban la representación legal necesaria para actuar en nombre y representación del afectado, consideramos oportuno, dada la gravedad del asunto trasladado, y en defensa de los intereses de aquél, promover una actuación de oficio ante la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), a fin de investigar sobre lo ocurrido.

...

### 03.2.8 Sin recurrir previamente a la administración

...

No se han admitido en 6 ocasiones asuntos relacionados con **Vivienda**, como el planteado en la **queja 14/3549**, por una interna en centro penitenciario, madre de cinco hijos, que pedía ayuda para acceder a una vivienda social porque cuando le concedieran el tercer grado, se iba a ver en la calle y sin vivienda para poder rehacer su vida con su familia. No se deducía que se hubiese dirigido a organismo alguno, por lo que se le informó sobre el acceso a viviendas de alquiler social bajo, actualmente en Andalucía, ha de efectuarse a través de los Registros Públicos de Demandantes de Viviendas Protegidas que se llevan en los Ayuntamientos andaluces, por lo que debía inscribirse en el Registro de su localidad. Por otra parte, también le informamos que una vez se encontrase disfrutando del tercer grado acudiera a los Servicios Sociales Municipales que le correspondiera a fin de que la orientasen y, en su caso, le tramitasen las ayudas y el acceso a los recursos públicos que pudiera necesitar. Finalmente, pusimos en su conocimiento que el Instituto Andaluz de la Mujer, concedía subvenciones a Entidades para la puesta en marcha de programas destinados a mujeres reclusas y ex reclusas, pudiendo dirigirse al Centro Provincial del mismo.



Misma información, respecto de los Registros Públicos de Demandantes de Viviendas Protegidas y de los Servicios Sociales municipales de su localidad, dimos en la **queja 13/6027** (iban a ser desahuciados por impago de alquiler) y la **queja 14/2446** (solicitaba acceder a una vivienda de promoción pública).

...

### 03.2.9 Sin pretensión

...

En asuntos sobre **Vivienda** esto ha ocurrido en una vez, en la **queja 13/6911**, en la que se decía tener conocimiento de que en un edificio, había 22 viviendas vacías, propiedad de EMVISESA, las cuales no habían sido habitadas desde que se construyeron. Y que en el barrio de San Jerónimo también existían viviendas que se encontraban vacías, necesitando su familia acceder a una vivienda de promoción pública, sin que concretara si de alquiler o alquiler con opción a compra.

Sobre las viviendas vacías, propiedad de EMVISESA, le informamos que ya esta Institución había promovido de oficio una investigación ante el Ayuntamiento de Sevilla. Y sobre el acceso a una vivienda de promoción pública, se le indicó que éstas eran adjudicadas generalmente a través de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y, en algunos casos, a través de los Servicios Sociales de los Ayuntamientos y que, para ello, era requisito obligatorio su inscripción en dicho Registro. También se le informó que debía dirigirse a los Servicios Sociales de su Distrito Municipal, con objeto de que valorasen y baremasen las circunstancias socioeconómicas y familiares de su unidad familiar, y determinasen si su situación era susceptible de ser considerada como de riesgo para determinar qué tipo de ayudas y recursos públicos pudieran activarse para poder ayudarles, incluidas ayudas en materia de vivienda, ya sea con ayudas de emergencia para alquiler, ya sea proponiéndoles como adjudicatarios de alguna vivienda de promoción pública o social del Ayuntamiento.

...

### 03.2.11 Desistimiento

...

En el **Área de Vivienda** un total de 67 quejas no han sido admitidas por esta causa. Así ha ocurrido en temas en los que la necesidad de vivienda la planteaban familias con hijos menores (**queja 14/694, queja 13/5003, queja 13/5371, queja 13/5074**), familias monoparentales también con hijos menores (**queja 13/4371, queja 13/4975**), mujeres víctimas de violencia de género con menores a su cargo (**queja 13/6743, queja 13/4980**), familias cuya precaria situación económica les impide hacer frente al pago de la renta del alquiler de su vivienda (**queja 13/5239, queja 14/1928**), familias acogidas en casa de familiares, amigos, o compartiendo pisos pequeños (**queja 13/5244, queja 13/4478, queja 13/6928, queja 14/204**), parejas que viven en un inmueble que va ser entregado por su titular a una entidad bancaria en virtud de la dación en pago (**queja 14/668**). O en quejas en las que se planteaba el desahucio por no poder hacer frente a los pagos de hipoteca ante la falta de ingresos (**queja 14/3035**) o al pago del alquiler (**queja 14/3385 o queja 14/2442**).

También en asuntos relacionados con ayudas a la vivienda, ya se trate de subvenciones/ayudas acceso VPO (**queja 13/5790 o queja 13/5238**, por retraso en el pago de la ayuda autonómica), subvenciones/ayudas a la rehabilitación (**queja 13/5553**, por extravío del expediente; **queja 13/5911**, para instalación de



ascensor; **queja 13/6515**, por obras inconclusas; o **queja 14/1123**, por irregularidades en el procedimiento de la ayuda), o subvenciones/ayudas al alquiler (**queja 14/1077**, solicitando una vivienda en régimen de alquiler social; **queja 13/5675** o **queja 13/4864**, pidiendo una rebaja en el alquiler por falta de ingresos, siendo, en el caso de la segunda, un alquiler social; **queja 13/4971**, **queja 13/4717** o **queja 13/4278**, por retraso en el pago de la ayuda al fomento del alquiler).

Y en los casos en los que se solicitaba nuestra mediación ante diversas entidades financieras para la dación en pago de la vivienda al no poder hacer frente a la deuda hipotecaria (**queja 14/2531** o **queja 13/4780**), sobre cláusulas suelo (**queja 13/6386**), o sobre solicitud de renegociación de la hipoteca (**queja 13/6298** o **queja 14/702**, en la cual no se nos respondió a nuestro ofrecimiento de mediación).

...



## 22.3

# CAPÍTULO 01. VIVIENDA EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS

## BALANCE DEL DEFENSOR

### 1.

## El Defensor del Pueblo Andaluz ante la crisis económica

...

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

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

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

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

...

## 2.2

### Vivienda

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

En nuestras Memorias Anuales de los ejercicios anteriores, no nos hemos cansado de decir que el derecho a la vivienda, junto con el derecho al trabajo, han sido de los más duramente castigados durante estos últimos años. A este respecto, y aunque a la Defensoría no le corresponde marcar las políticas públicas, desde nuestra Oficina sí hemos venido observando, las medidas que, hasta ahora, se han puesto en





marcha para, de alguna manera, abordar en su complejidad el problema, llevando a cabo una serie de actuaciones, tanto a raíz de las quejas individuales como de las de oficio.

Hay que destacar, que el objeto del derecho constitucional a la vivienda no es garantizar a todos los ciudadanos la posesión en régimen de propiedad, o en arrendamiento, de una vivienda como bien patrimonial, sino satisfacer la necesidad de un techo o alojamiento digno. Queremos llamar la atención sobre el hecho de que la no satisfacción del derecho a la vivienda en Andalucía para un amplio segmento de población, no es un hecho nuevo, aunque sí agravado en las circunstancias actuales, por lo que a la anterior situación estructural de insuficiente oferta de vivienda protegida en alquiler para las familias con menos recursos, se une la situación coyuntural de los efectos de la crisis económica.

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

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

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

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

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

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

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

Creemos que, dada la situación actual, es momento de apostar, decidida y mayoritariamente, por la rehabilitación de los inmuebles existentes, su reciclaje completo, cuando no sea posible esta, la creación



de un gran parque de vivienda protegida de alquiler y aprovechar con esta finalidad la oportunidad que pueden ofrecer las viviendas que poseen las entidades financieras a precios asequibles y, de manera singular las que están calificadas como protegidas. Y es que, actualmente, la mayoría de los demandantes de vivienda aceptarían de buen grado acceder o mantener un techo digno en régimen de alquiler donde poder desarrollar su vida personal y familiar.

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

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

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

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

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

Otro bloque de quejas que se han presentado ante esta Institución, es aquel en las que las personas que se dirigen a nosotros plantean la imposibilidad de pagar el alquiler de viviendas protegidas, propiedad de organismos públicos, a causa de no disponer de recursos económicos suficientes, hayan acumulado o no, deudas pendientes por impago de la renta, por lo que solicitan rebajas o aminoración en el importe del alquiler y el fraccionamiento y aplazamiento del pago de las deudas acumuladas.

Hay que decir que la respuesta dada por las administraciones a las que nos hemos dirigido en demanda de información ha sido siempre proclive a conceder los aplazamientos y fraccionamientos de deudas de alquiler, cuando no a aminorar el importe de la renta y adaptarlo a las especiales circunstancias económicas en las que se encuentre la familia afectada, al mismo tiempo que prácticamente se han suspendido los desahucios y lanzamientos de viviendas protegidas basados en esta causa, hasta tanto mejoren las circunstancias económicas.



Así pues, hemos de reiterar, que las administraciones titulares de los inmuebles deben gestionarlos de manera eficiente, lo que exige un esfuerzo de gestión y, en algunos casos, la puesta en marcha de programas de tutela y acompañamiento social que hagan posible la normalización en el cumplimiento de los contratos, evitando la situación en la que se encuentran bastantes inmuebles de viviendas propiedad de las administraciones, donde el impago reiterado de los gastos comunes y del alquiler, ocasiona perjuicios que pueden afectar a las condiciones de dignidad de las viviendas en cuestión, provocándose situaciones de difícil solución, al mismo tiempo que puede propiciar el que las personas que sí los afrontan se sientan desmotivadas para continuar asumiendo sus obligaciones dado el esfuerzo que para muchas de ellas, esto supone.

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

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

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

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

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

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

### 3.4

## Medidas que se siguen proponiendo en materia de vivienda

Teniendo en cuenta que las administraciones tienen recursos limitados, sus obligaciones principales para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada en el actual contexto consideramos que son, por un lado, proteger a las personas y familias antes de que pierdan el derecho a la



vivienda de la que venían disfrutando y, por otro, prevenir y solucionar la carencia de viviendas destinadas a los sectores más necesitados y desprotegidos de la sociedad, mediante la adopción de medidas de carácter legislativo, presupuestarias, administrativas, judiciales, de fomento y de cualquier otro orden que sean necesarias para la realización plena de este derecho.

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

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



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

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

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

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



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

### 01.1.2.1.1

#### Beneficios fiscales en el IBI por empadronamiento

Se trata de una cuestión que ya fue sometida a nuestra consideración en ejercicios pasados y que se traduce en la recepción de quejas presentadas por personas que consideran discriminatorio que se establezcan cuotas diferentes en el IBI en función de la condición o no de empadronado en el municipio del sujeto pasivo del tributo.

Este asunto ha sido planteado principalmente en relación a municipios ubicados en la provincia de Málaga, especialmente en la zona de la Costa del Sol, aunque tenemos noticias de que este diferente trato a empadronados o no empadronados se aplica igualmente por parte del Patronato de Recaudación Provincial, dependiente de la Diputación Provincial de Málaga, tras la aprobación de unas denominadas Bases para la concesión de ayudas municipales para el Fomento de la Obligación Tributaria derivada del IBI.

La razón aducida para este deferente trato tributario no es otro que la pretensión municipal de fomentar el empadronamiento en el término municipal de las personas que tienen propiedades inmobiliarias en el mismo, como una forma de acrecentar los ingresos municipales, mediante un incremento de las transferencias de recursos que se reciben de las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma en función de la variable poblacional.

Así, queja 09/5662, queja 12/4934, queja 12/7093, queja 13/1697, queja 13/1883, queja 13/5118, queja 10/5524, queja 11/4886, queja 11/502 y queja 13/1952.

Todos y cada unos de los expedientes de queja que se indican presentaban un hilo argumental coincidente, las personas interesadas en ellos, no empadronados en los mismos, venían a exponer que se consideraban discriminadas respecto de los vecinos empadronados en relación a las ayudas, subvenciones o bonificaciones que otorgan los municipios referidos respecto al Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI).

Respecto del fondo del asunto, se nos informaba desde los ayuntamientos que el requisito de estar censado en el Padrón de Habitantes del municipio para ser beneficiario de la rebaja en la cuota tributaria venía expresamente recogido en las Ordenanzas Municipales, ya fuese en la Ordenanza Fiscal Reguladora del tributo o en la Ordenanza General de Subvenciones.

Nuestra intervención tuvo por objeto dilucidar si la ayuda contemplada en la Ordenanza Fiscal resultaba constituyente de un supuesto legítimo de subvención o si, por el contrario, se trataba de un beneficio fiscal encubierto bajo la apariencia de una medida de fomento. Para ello, debimos proceder al estudio y análisis del régimen jurídico de aplicación, con la intención de determinar los distintos supuestos en que legalmente resultaría procedente el establecimiento de beneficios fiscales en los tributos locales. Asimismo, nos centramos en el examen de la normativa sobre subvenciones para determinar las posibilidades de aplicar esta medida de fomento en el Impuesto de Bienes Inmuebles.

A este respecto, el artículo 9 de Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece con carácter general para todos los tributos locales el principio de reserva de Ley en materia de beneficios fiscales, e idéntica reserva de Ley se establece en el artículo 8.d), de la Ley 58/2003 de 17 de diciembre, General Tributaria. Dicha reserva de ley se concreta en el caso del IBI en los beneficios específicamente establecidos en los artículos 73 y 74 del TRLHL.



A este respecto, ninguno de los beneficios incluidos en este precepto ampara la posibilidad de minorar la cuota tributaria del Impuesto de Bienes Inmuebles en función del hecho de estar empadronado en el municipio el sujeto pasivo del impuesto. Sin que, por otro lado, la potestad de las Administraciones Locales en relación con la actividad de fomento pueda extenderse al otorgamiento de ayudas o subvenciones cuyo objetivo último sea el establecimiento de beneficios fiscales, por quedar dicha posibilidad proscrita por el art. 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Asimismo, consideramos oportuno traer a colación la doctrina jurisprudencial en la materia, por cuanto refrenda de forma clara el posicionamiento de esta Institución en relación con este asunto. Así, podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de julio de 2006 (RJ/2006/6166TS) y, como resolución más reciente, la Sentencia núm. 7130/2012, de 21 de mayo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Granada, interpretando que el reconocimiento en virtud de una ordenanza fiscal que carece de rango legal de un beneficio o bonificación fiscal sobre un tributo local es una actuación que se revela contraria a derecho.

A la vista de ello, nos hemos visto obligados a formular **Resolución** en las quejas referenciadas, de idéntico tenor en todas ellas en cuanto a las argumentaciones y en cuanto al sentido de nuestras peticiones, concretadas en lo siguiente:

Recordatorio de los deberes legales establecidos en los preceptos legales referenciados en el cuerpo de la resolución. Y Recomendación en el sentido de que de conformidad con la legislación vigente en materia tributaria, y la posición mantenida al respecto por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, se adopten las medidas que resulten necesarias en aras a reconocer el mismo tratamiento fiscal en el Impuesto de Bienes Inmuebles a los titulares de inmuebles en el municipio, con independencia de su condición de empadronados o no.

La respuesta recibida a las Resoluciones formuladas ha sido mayoritariamente negativa, al negarse los Ayuntamientos interpelados a aceptar nuestras peticiones y dar un trato igualitario a los sujetos pasivos con independencia de su condición o no de empadronados en el municipio. En consecuencia, dada nuestra carencia de poderes coercitivos, procedimos a acordar la inclusión del expediente en el Informe Anual, de conformidad con lo establecido en el artículo 29.2 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.

### 01.I.2.1.2

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

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

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



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

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

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

Dado que el Real Decreto-Ley 8/2014 disponía la aplicación retroactiva de la exención del IIVTNU, procedimos a acumular al expediente iniciado de oficio, diversos expedientes de queja que se habían iniciado con anterioridad a la publicación de dicha norma, así como otros que se recibieron con posterioridad a dicha publicación, como es el caso de la queja 13/3143, queja 13/4658, queja 14/323, queja 14/4089, queja 14/2671, queja 14/3101, queja 14/3243, queja 14/3557, queja 14/5293, queja 14/5447, queja 14/5740. En todos ellos se realizaron actuaciones ante los Ayuntamientos en consonancia con la modificación normativa operada.

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

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

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

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

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

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





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

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

### 01.I.2.1.4 Los tributos autonómicos

En el ejercicio de 2014, la mayor parte de las quejas tramitadas sobre tributos de gestión autonómica han guardado relación con los procedimientos de comprobación de valores derivados del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD).

Muchas de estas quejas guardan relación con el contenido de la **queja 11/5399**, tramitada de oficio por esta Institución y a la que han quedado acumuladas muchas de las quejas recibidas con posterioridad, entre las que podemos citar la queja 11/4332; queja 11/5237; queja 11/5545; queja 11/6195; queja 11/6300; queja 12/19; queja 12/432; queja 12/715; queja 12/1028; queja 12/1491; queja 12/1495; queja 12/1554; queja 12/1626; queja 12/1692; queja 12/3591; queja 12/6944; queja 13/3102; y queja 13/6280;

La cuestión analizada en dicha investigación de oficio y en la mayoría de las quejas recibidas por este motivo, se centra en la disconformidad de los ciudadanos con los procedimientos de comprobación de valores incoados por la Agencia Tributaria tras la adquisición de un bien, por considerar que el valor declarado no coincide con el valor real de éste. Los ciudadanos afectados se quejan de que la Administración tributaria parece ignorar las consecuencias de la crisis económica y su especial incidencia en el mercado inmobiliario, obviando el hecho de que muchas compraventas se están teniendo que formalizar por un precio que en la práctica es muy inferior al valor fijado por la Administración a efectos fiscales.

La mayoría de estos expedientes de queja no pueden prosperar, ya que, como pudimos comprobar en la queja de oficio antes referenciada, la actuación de la Administración tributaria se limita a aplicar estrictamente el procedimiento diseñado legalmente para la determinación del valor fiscal del bien adquirido. Un procedimiento que consiste en aplicar al valor catastral del bien un coeficiente multiplicador publicado anualmente por la Administración tributaria andaluza y por tanto susceptible de ser conocido por los contribuyentes afectados.

Por otro lado, no se produce indefensión, por cuanto las personas obligadas tributarias pueden reclamar la liquidación resultante en el expediente de comprobación de valores, pudiendo promover una tasación pericial contradictoria o reservarse el derecho a promover la misma, en defensa de sus intereses legítimos.

Por tales razones, en la mayoría de los expedientes tramitados por este motivo concluimos dando por finalizadas las actuaciones al no detectar irregularidades en la actuación de la Agencia Tributaria.

También son frecuentes las quejas que cuestionan las liquidaciones derivadas de la aplicación por la Administración Tributaria Andaluza del Impuesto de Sucesiones y Donaciones. En su mayoría cuestionan el gravamen aprobado para dicho Impuesto en Andalucía por considerarlo excesivo y desproporcionado en contraste con el existente en otras Comunidades Autónomas. Opinión que esta Institución considera muy respetable, pero que no puede justificar nuestra intervención supervisora ante las autoridades tributarias al cuestionar una decisión legítima adoptada por la Administración en el marco de su competencias tributarias.



Cuestión distinta son aquellas quejas que, referidas igualmente al Impuesto de sucesiones y donaciones, plantean posibles irregularidades procedimentales o fallos en la aplicación de los conceptos tributarios al hecho imponible. Así, en la queja 13/5640, la parte promotora exponía su discrepancia con la Propuesta de Liquidación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones resultante de una comprobación de valores efectuada tras mostrarse la Agencia Tributaria Andaluza disconforme con la declaración de bienes efectuadas tras una herencia.

El interesado había formulado reclamación ante el Tribunal Económico Administrativo de Andalucía, que al parecer le dio la razón por existir prescripción en la liquidación efectuada, por lo que no entendía que la Propuesta de Liquidación posteriormente notificada insistiera en aumentar la cuota tributaria.

Recibido informe de la Agencia Tributaria de Andalucía, en el mismo se indicaba que se había acordado finalmente no girar liquidación alguna, procediéndose a la anulación de la propuesta emitida. Tal resolución había sido notificado debidamente a la parte interesada razón por la que consideramos atendidas las pretensiones de la promovente, finalizando nuestra intervención en la queja.

## CAPÍTULO 01. VI IGUALDAD DE GÉNERO

### 01.VI.2.9 Vivienda

En el año 2014, se nos han seguido presentando bastantes quejas en las que las mujeres se dirigen a la Defensoría exponiéndonos sus dramáticas circunstancias y solicitando desesperadamente ayuda para poder acceder a una vivienda digna y adecuada para ellas y sus familias, de régimen protegido por la Administración al no poder satisfacer este derecho en el mercado libre por no tener ingresos económicos suficientes para ello.

Como no nos cansamos de repetir en nuestros Informes Anuales al Parlamento de Andalucía, son constantes las quejas de mujeres solas con cargas familiares en situaciones de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión, cuando no de verdadera exclusión para el ejercicio y satisfacción de determinados derechos, tal es el caso del derecho a la vivienda.

Este año, y tal como ya percibíamos en 2013, se ha caracterizado por el en muchos casos agravamiento de las situaciones de pobreza y exclusión en la que se encuentran muchas de estas mujeres, que en ocasiones se ven agravadas si además las afectadas han sido o son víctimas de violencia de género, a veces difíciles de creer que puedan estar dándose en un país como el nuestro que se define en su Norma Suprema como “Estado Social”, siendo la realidad que la satisfacción de algunos de los derechos sociales, como el de la vivienda, hoy por hoy, sigue siendo, más si cabe que en años anteriores, uno de los grandes retos de los poderes públicos.

En sus relatos, muchas nos dicen que tienen personas menores a su cargo, perciben solo la ayuda económica por ser víctima de violencia de género, que viven de la caridad de sus familiares y que llevan varios años solicitando vivienda pública, sin resultado positivo, además denuncian que los Servicios Sociales le han dicho que no la pueden ayudar (queja 14/3741).

En ocasiones estas circunstancias se ven agravadas por el hecho de haber tenido vidas muy difíciles, con multiproblemáticas de malos tratos, dentro y fuera del seno familiar, además de encontrarse sin redes familiares ni sociales de apoyo. El hecho de haber sido tributarias de tanto sufrimiento las hace creerse merecedoras del derecho a poder acceder a una vivienda para ella y sus hijos e hijas. (queja 14/4371).

La carencia de ingresos o la percepción de algunos de muy escasa cuantía, en algunos caso les ha llevado a no poder pagar los alquileres de las viviendas que venían disfrutando, ello a pesar de haber estado



percibiendo, en algunos supuestos, ayuda social económica para el pago de la renta durante algunos meses, llevándolas a solicitar ayuda para resolver estas situaciones ante el inminente desahucio que se les avecina, dado el resultado negativo de sus gestiones ante la administración municipal para acceder a una vivienda pública. Manifiestan no comprender que no se les pueda adjudicar una vivienda de estas características, cuando incluso conocen y dan datos de viviendas públicas vacías y desocupadas en el municipio en el que habitan (queja 14/5457 y queja 14/5550).

En otras ocasiones, estas situaciones las lleva a ocupar viviendas insalubres que perjudican muy seriamente la salud de sus hijos e hijas pequeños, por lo que quieren salir de ellas, sin resultado positivo alguno (queja 14/6339).

Pero es que estas circunstancias se agravan aún más cuando el desahucio ya se ha producido y se encuentran en la calle con los y las menores a su cargo, sin tener donde residir. Ello les lleva, en los casos más extremos de pobreza, a ocupar sin título legítimo alguno, tanto viviendas libres desocupadas, normalmente propiedad de entidades de crédito, como de titularidad pública, solicitando medimos ante la propiedad para poder quedarse en ellas regularizando su situación mediante un alquiler social.

La actividad de mediación, que no de supervisión, de esta Defensoría en supuestos como estos en este año, ha sido mucho más prolífica si cabe que en años anteriores, interviniendo en muchas de las ocupaciones de inmuebles por las denominadas "*corralas*", o grupos de familias ocupantes sin título que quieren quedarse en los mismos, como hemos dicho, mediante un alquiler social, demandando una solución de conjunto para todas ellas, caracterizándose por estar unidas en ese empeño, además de por experiencias de convivencia colectiva que ha dado lugar a ver estas situaciones de ocupación como un fenómeno nuevo impregnado de cierta filosofía colectivista, para intentar solucionar los problemas que han sido calificados por cierto sector de la opinión pública, como de emergencia habitacional.

Si bien hemos de decir las largas y, a veces, complicadas mediaciones que hemos llevado a cabo ante algunas entidades de crédito propietarias de estas viviendas, podemos decir que han dado un resultado verdaderamente positivo.

Finalmente, no queremos concluir este epígrafe sin aludir a otro grupo de quejas relativas a los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas en alquiler de titularidad de una empresa municipal, en las que sus promoventes denuncian que no se ha respetado su condición de víctimas de violencia de género, por el cupo especial que para este colectivo se ha de tener en consideración en la adjudicación, bien porque no se ha respetado el cupo del 10% para víctimas de violencia de género o ha resultado insuficiente. Además de haberse cometido otras presuntas irregularidades, como es la publicación de datos personales en la web de la empresa, a pesar de tener constancia de la condición de víctima de violencia de género (queja 14/3678, queja 14/3678).

Todas ellas están en la actualidad en curso investigación y pendientes de valoración de las respuestas recibidas de la Entidad implicada y de cuyo resultado final daremos cuenta en la Memoria Anual correspondiente a 2015.



## CAPÍTULO 01. VIII MEDIO AMBIENTE

### 01.VIII.2.1.1.1

#### Los efectos de la contaminación acústica por los establecimientos de hostelería

Como ejemplo de las molestias que sufre la ciudadanía por esta cuestión y que tantos y tantos problemas genera a los vecinos, mencionamos las quejas tramitadas en distintas poblaciones de Andalucía, pero que han adquirido una relevancia especial este año en la ciudad de Sevilla, como consecuencia de la extraordinaria presencia en los medios de comunicación de noticias alusivas a este problema y por las quejas y denuncias de la ciudadanía, basadas en la contaminación acústica provocada por la concentración de personas en determinados establecimientos de hostelería y su entorno.

Así, la [queja 12/6643](#), que presentó una asociación vecinal de la Plaza del Salvador, en Sevilla, en la que solicitaba la adopción, por parte del Ayuntamiento, de un plan específico para la zona y su entorno. La Secretaría Técnica de la Policía Local nos envió un informe (que habían trasladado a la Dirección General de Medio Ambiente del Ayuntamiento) en el que se incluía, además de todos los establecimientos denunciados, una larga lista, siendo así que nada más que en esta zona habían sido denunciados, por distintos motivos, 17 locales, siendo por el contrario los cumplidores un total de 9.

Las denuncias afectaban a las siguientes cuestiones: permitir consumo de bebidas fuera de los locales autorizados para ello; instalación de veladores, mesas, etc., sin autorización; carecer de licencia de apertura. Sobre esta última, que estimamos es una infracción que reviste especial gravedad, había 5 locales.

El informe de la Policía Local exteriorizaba la realización de actividades al margen del derecho por parte de numerosos locales de hostelería que parece se hayan acostumbrado a que la respuesta, una y otra vez, a sus vulneraciones de la normativa, según hemos podido verificar fehacientemente en numerosos expedientes de queja tramitados por esta Institución, es, en la práctica, nula a efectos de impedir, de manera responsable y ejemplar, que los derechos de la ciudadanía se vulneren de forma contumaz. Esto lo decimos porque en la mayoría de las quejas tramitadas se evidencia que ni en las sanciones se tienen en consideración aspectos tales como la reincidencia, ni, por supuesto, terminan por ejecutarse.

Todo ello motivó, como es habitual en estas quejas, que formuláramos al Ayuntamiento un Recordatorio de deberes legales del cumplimiento de la normativa contra contaminación acústica, una Recomendación sobre mayor presencia de la policía local en la zona para evitar los comportamientos que justificaron la actuación del Defensor del Pueblo Andaluz y una Sugerencia para que, previa audiencia de las asociaciones o entes que representen a los vecinos de la zona, se valore la conveniencia de aprobar un plan de actuación conjunta o unitaria para esta zona, tratando de dar una respuesta uniforme a la diversa problemática que lleva años padeciéndose.

Como respuesta, el Ayuntamiento de Sevilla nos trasladó el informe de la Policía Local en el que valoraba especialmente la sugerencia de aprobar un plan de actuación conjunta. Sin embargo, somos conscientes de que el problema, a la fecha de cierre de esta queja, estaba lejos de ser resuelto.

En la [queja 13/4065](#), se dirigió a nosotros una residente en la calle Arfe, también de Sevilla, denunciando los elevados niveles de ruido que emiten los locales de ocio y hostelería ubicados en dicha calle, tanto por su propia actividad y la aglomeración de clientes a sus puertas, como por las, a su juicio, insuficientes medidas adoptadas por el Ayuntamiento para disminuir el nivel de contaminación acústica de esta zona.

El problema de ruido provocado por algunos locales de hostelería de esta calle, que permiten el consumo de bebidas en el exterior, y el exceso de ruido en sus instalaciones es ampliamente conocido en Sevilla. Hecho éste que llama la atención teniendo en cuenta que, según el Servicio de Proyectos y Obras de la



Gerencia de Urbanismo del citado Ayuntamiento, en la calle Arfe los únicos establecimientos que tenían autorización para veladores eran dos.

En el escrito de alegaciones, la promotora de la queja nos trasladaba su "*indignación*" por el hecho de que cuando se realiza una inspección, en lugar de llevarse a cabo cualquier fin de semana en los que habitualmente esta zona es multitudinariamente visitada y se encuentra a pleno rendimiento de ruidos y actividades, se hizo un sábado de finales del mes de junio cuando la actividad de estos locales era mínima o incluso alguno estaba cerrado.

Tras solicitar y recibir los informes oportunos, procedimos a su valoración, llegando a la conclusión de que la especial complejidad de esta situación, requieren de un conjunto de actuaciones que, en el marco de las previsiones normativas, tienda a la reducción progresiva de los niveles sonoros existentes.

De ahí que, a la vista de todo lo expuesto, considerásemos que, sin que quede claro y determinado qué acciones adicionales a las que ya tiene puestas en práctica el Ayuntamiento de Sevilla se van a realizar para disminuir el ruido existente, evaluando el efecto que pueden tener en la contaminación acústica, no sea recomendable otorgar una sola licencia más para la implantación de nuevos establecimientos o ampliación de las existentes, si tiene la certeza de que con su actividad va a aumentar, directa o indirectamente, el ruido actualmente existente en esta zona.

Es por ello que se formuló a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla Recordatorio del deber legal de aplicar de manera efectiva todas las medidas previstas en la declaración de zona acústicamente saturada (ZAS) que afecte a la calle Arfe, en aras a lograr la progresiva reducción de los niveles sonoros existentes en la misma, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 del Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica de Andalucía.

Así como una serie de Recomendaciones para que se reforzara la inspección, se tuviera en consideración la reincidencia de algunos infractores, se llevara a cabo un seguimiento de los expedientes incoados hasta su ejecución y, finalmente, para que antes de conceder nuevas licencias o ampliar las ya existentes respecto de los establecimientos de la calle Arfe, se valoraran las consecuencias que tendría sobre los niveles de ruido soportados en dicha calle, así como sobre la consecución del objetivo de la progresiva reducción del ruido.

En el listado que nos remitió el Ayuntamiento como respuesta a nuestra resolución se nos daba cuenta de las actuaciones seguidas durante todo el 2013 y los primeros meses de 2014, por la Gerencia de Urbanismo sobre locales de la calle Arfe.

En dicho informe se decía, a modo de conclusión, que según la base de datos de actuaciones de las unidades de Policía Local, durante el año 2013 se habían realizado en el Barrio del Arenal un total de 1.902 servicios (487 informes por servicios realizados y 605 denuncias por infracción a las ordenanzas), formulándose además 2.471 denuncias de tráfico. Asimismo, nos informaban que a fecha 4 de febrero de 2014 se habían realizado 55 servicios en el Barrio del Arenal, con 32 informes varios y 23 denuncias por infracción a las Ordenanzas.

Pues bien, la interesada de la queja, después de darle traslado de la resolución formulada y de la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento, mostró su total frustración, sencillamente porque, pese a tales actuaciones y la intervención de esta Institución, el problema continuaba y no había visos de que la situación cambiara. Su solución exige diálogo con las partes afectadas pero, también, allí donde el consenso no puede dar respuesta a la reclamación de los derechos de la ciudadanía, que los poderes públicos asuman el compromiso, serio, de hacer respetar el Estado de Derecho.

También dentro del comentario que estamos dedicando a la contaminación acústica, podemos citar la **queja 12/6904**, que presentó un grupo de vecinos de un complejo residencial de la ciudad de Córdoba por ruidos y otro tipo de molestias y afecciones de carácter ambiental con motivo de la autorización por parte del Ayuntamiento de la apertura de una discoteca en un inmueble ubicado a pocos metros del citado complejo residencial. La situación creada era insostenible, singularmente los fines de semana. Esta actividad había sido legalizada, a pesar de que se decía que:



*“La implantación de una discoteca en una zona residencial implica en todo momento alterar negativamente las condiciones medioambientales del entorno, tal como queda demostrado en el presente caso en los informes de policía local y en las denuncias y alegaciones suscritas por los vecinos.*

*No obstante lo anterior, y de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 14 del Decreto 297/95, de 19 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental, por esta Oficina Técnica se estima que, exclusivamente en lo concerniente a las condiciones en el interior del local, dicha Calificación debería ser FAVORABLE, adecuándose la actuación a la normativa ambiental en vigor, debiendo adoptarse en todo momento las medidas correctoras impuestas en el expediente”.*

Con ello, lo que venía a manifestar el técnico era que, aun reconociendo la afección negativa a las condiciones ambientales que puede generar esta actividad en el entorno, ello por sí mismo no puede impedir el otorgamiento de la correspondiente autorización. Así las cosas, inmediatamente la cuestión que se plantea es ¿Cómo es posible que, conociendo de antemano un ayuntamiento que se van a generar tales problemas ambientales, e incluso de movilidad, si se solicita autorización para esta actividad, prevea en el PGOU su compatibilidad con unos usos residenciales cuándo, además, conoce que las licencias son actos regulados y que, por tanto, si el solicitante cumple con los requisitos exigibles no tiene otra opción que otorgarla?.

Se trata de un problema extraordinariamente frecuente en nuestras poblaciones y al que no se ha dado todavía solución preventiva alguna. En definitiva, si el Ayuntamiento conoce de antemano que la realización de una determinada actividad va a generar efectos indirectos en la garantía de derechos constitucionales de terceros, lo que debe hacer es buscar una localización idónea para su ubicación.

Por ello, en este caso, aunque formulamos Recordatorio para que se reforzaran los servicios de inspección y los horarios de cierre, era ya muy complicado que el Ayuntamiento fuera capaz de hacer cumplir las normas en este lugar, pero dada la situación formulamos Sugerencia para que se estudiara la posibilidad de, por vía de planeamiento municipal, establecer en determinadas zonas la prohibición o la limitación total de autorización de actividades de esta naturaleza cuando por su localización se sabe ya de antemano que van a generar distintos problemas de carácter ambiental.

Todo ello dentro del marco legal conformado por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y restante normativa urbanística y sectorial de aplicación vigente.

También formulamos Sugerencia para que se valorara, de forma complementaria a la anterior Sugerencia, la inclusión en el planeamiento municipal o en las ordenanzas ambientales del concepto jurídico indeterminado “de grave afección ambiental” u otro de similar significado, como criterio que, en base a un análisis de los efectos de la implantación de un determinado establecimiento de ocio, como pudiera ser una discoteca, pueda limitar su autorización en determinadas zonas de la ciudad.

Se trataría, en este sentido, de contemplar expresamente la posibilidad de denegar una autorización de esta naturaleza cuando por las características del proyecto, su localización y el uso residencial del entorno, se considerase que la concesión de la misma pudiera conllevar graves afecciones ambientales.

La concurrencia, o no, de ese concepto jurídico indeterminado que habría que concretar, caso por caso, podría ser un test que permitiera a los responsables públicos efectuar una valoración acerca de la oportunidad, desde el punto de vista del respeto a los derechos constitucionales en juego, sobre cuáles serían en cada supuesto los intereses o derechos más relevantes que se debieran proteger lo que permitiría, ponderando los mismos tomar la decisión más adecuada.



### 01.VIII.2.1.1.2

## Quejas que tienen su origen en el ruido generado por la instalación de aparatos de reproducción de música pregrabada o en vivo sin estar autorizados para esta actividad

Son muchas las quejas que generan las emisiones por ruido que proceden, en la mayoría de los casos, de aparatos e instalaciones de música y de actuaciones en vivo, donde la responsabilidad civil de quienes tienen instalados tales aparatos o permiten estas actuaciones es clarísima en la inmensa mayoría de los casos y la legislación es bastante clara sobre los supuestos en los que se puede permitir actividades que suponen la emisión de música pregrabada o en vivo.

Así las cosas, es poco entendible que en nuestra Comunidad Autónoma continúen ocurriendo, con frecuencia sin consecuencias, hechos como los que motivaron las siguientes quejas:

En la [queja 12/2281](#), la interesada denunciaba los elevados niveles de ruido que generaba un local, situado en la planta baja de su edificio, en el caso histórico de Jerez de la Frontera (Cádiz) y sobre el que se encuentra su vivienda. En el mismo se habían realizado obras de reforma, instalando una barra de bar, cocina, servicios e instalación de equipo musical y televisión, todo ello sin que se hubieran adoptado medidas de aislamiento acústico, lo que generaba importantes niveles de ruido que impedían el descanso de los habitantes del piso inmediatamente superior, que ocupa la interesada junto con su familia. Asimismo, nos decía que el mencionado local funcionaba como bar, sin tener licencia para ello ni medidas de prevención de incendios, de ruidos, ni sanidad, y, en ocasiones, como Semana Santa y Navidad, totalmente abierto al público en general, ya que el local en cuestión lo gestionaba una hermandad religiosa.

La interesada de la [queja 12/3580](#) denunciaba los elevados niveles de ruido que sufría en su domicilio como consecuencia de la actividad de una discoteca con terraza al aire libre situada en la zona de la Isla de la Cartuja de Sevilla, que habían denunciado al Ayuntamiento. En concreto, manifestaba que esta discoteca desarrollaba la actividad hostelera todos los días de la semana, excepto los lunes, hasta las 7 de la madrugada y que por ello sufría molestias por los elevados niveles de ruido que se generaban desde el establecimiento. Asimismo, nos decía que según había podido constatar la Línea Verde del Ayuntamiento de Sevilla, el establecimiento podría carecer de licencia de actividad válida e incumplir la normativa vigente en materia de protección contra la contaminación acústica. Finalmente, nos comunicaba que en sucesivas ocasiones había trasladado los hechos descritos al Consistorio, pero éste no había solventado la situación.

Otro ejemplo es la [queja 13/4733](#), en la que el interesado denunciaba en su escrito de queja que durante los meses de verano residía en una urbanización sita en la playa del Sotillo, en el municipio granadino de Castell de Ferro. Durante el verano de 2013 el Ayuntamiento había permitido la instalación de un chiringuito en la playa, a menos de cinco metros de su urbanización. Al parecer, el citado establecimiento ya había sido objeto de denuncias por ruidos presentadas por los vecinos el anterior verano de 2012 sin que constara que el Ayuntamiento hubiera tramitado alguna de ellas.

Asimismo, nos comentaba que el chiringuito en cuestión extendía su actividad desde las 9 horas hasta las 4 horas de la madrugada del día siguiente, todos los días de la semana y que, en concreto, diariamente, a partir de las 12 de la noche, desarrollaba sin permiso ni licencia para música, la actividad de pub-discoteca, haciendo imposible el descanso en las viviendas del entorno.

Cuando este ciudadano llamaba por el problema a esta Institución, llegaba a preguntar ¿qué puedo hacer?, lamentablemente y ante tanta impunidad e irresponsabilidad del gobierno local, sólo nos quedaba instarle a acudir a los tribunales.

Conscientes de ello, decidimos iniciar de oficio la [queja 14/2491](#) ante todos los municipios de Andalucía, cuya finalidad, como hemos adelantado, era informar y advertir del régimen jurídico de los locales en los que se emite música pregrabada o en vivo y de las consecuencias, no sólo administrativas y civiles, sino,



también, penales que se derivan para quienes, por su acción o con su pasividad, vulneren o toleren que se vulnere la legalidad aplicable.

A partir de ahora, ningún Ayuntamiento de la Comunidad Autónoma que ha recibido esta resolución puede ampararse en el desconocimiento del contenido de la normativa aplicable a estos locales para eludir sus posibles responsabilidades pues, con independencia de que, en todo caso, la Administración Pública tiene que someterse, necesariamente, al principio de legalidad (arts. 1.1, 9.3 y 103.1 de la Constitución) en nuestra resolución se les informa exhaustivamente del contenido y alcance de esta normativa.

A modo de resumen, en nuestra resolución comenzábamos recordando que año tras año, de manera singular tras la llegada de las estaciones que invitan a salir al exterior en horario de tarde y noche, se viene recibiendo en esta Institución un elevado número de quejas denunciando el ruido provocado por equipos y aparatos de música instalados en el exterior de establecimientos de hostelería que tienen la calificación de “pubs y bares con música”, o que, sin ni siquiera poseer esta calificación, cuentan con tales equipos y aparatos y sirven bebidas y comidas en el exterior, donde instalan terrazas con sillas, mesas y/o veladores.

Recordábamos también que el problema adquiere una especial gravedad, cuando la contaminación acústica provocada por estos establecimientos supone una clara vulneración de los derechos constitucionales a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE), a la protección de la salud (art. 43 CE), e incluso de determinados derechos fundamentales como el de la intimidad en el seno del hogar familiar (art. 18 CE). Esta situación exige una respuesta clara y contundente por parte de los poderes públicos, de manera especial los gobiernos locales por cuanto son los que ostentan las competencias para controlar estas actividades y las de protección contra el ruido, a fin de garantizar el disfrute de tales derechos y el derecho al descanso.

Nuestra intervención se centraba exclusivamente en el ruido generado por locales que poseen, de acuerdo con el Decreto 78/2002, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 37, de 30 de marzo de 2002), la calificación de “pubs y bares con música” (con música pregrabada de fondo cuya emisión, en ningún caso, podrá superar 90 dBA medidos a 1,5 metros del altavoz o altavoces), así como aquellos otros locales que sin ni siquiera tener esa calificación, como “restaurantes”, “bares”, “cafeterías” y “bares-quiosco”, cuentan con instalaciones que emiten música, ya sea música pregrabada o, lo que es aún más grave, celebran actuaciones en vivo.

En no pocas ocasiones esas instalaciones cuentan con informes técnicos y autorizaciones de los propios gobiernos locales otorgadas de manera indebida y que pueden dar lugar a la exigencia de responsabilidad administrativa, e incluso penal, de sus responsables. Tal es el caso de la [queja 13/5760](#), tramitada ante el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) y donde detectamos una autorización para música otorgada contra la normativa.

Por ello, creemos que ha llegado el momento, como corresponde en un Estado de Derecho (art. 1.1 CE), de que los gobiernos locales y, llegado el caso, la administración autonómica, cumplan y hagan cumplir las leyes y reglamentos promulgados para proteger, en términos generales, el derecho a un medio ambiente adecuado, así como los demás derechos constitucionales ya mencionados, evitando con ello las lesiones que se producen de los mismos con motivo de la contaminación acústica y de la extraordinaria pasividad con la que tratan estos asuntos muchos Ayuntamientos y, en definitiva, acabar con una injustificable impunidad.

Decimos que es necesario actuar contundentemente porque el régimen jurídico de los establecimientos de hostelería que pueden emitir música en su interior, nunca en el exterior, viene establecido, de manera clara y precisa, en el apartado III.2.8.f, pubs y bares con música, del Anexo II, en el que se incluye el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, recogido en el Decreto 78/2002, de 26 de febrero, ya citado, y cuyo tenor literal (según corrección de errores publicada en BOJA núm. 58, de 18 de mayo de 2002) es como sigue:

«f) Pubs y bares con música: Establecimientos públicos fijos, independientes o agregados a otros de actividad económica distinta que se dedican permanentemente a servir al público bebidas y, en su caso, tapas frías o calientes para ser consumidas en el interior del local con música pregrabada de fondo cuya





emisión, en ningún caso, podrá superar 90 dBA medidos a 1,5 metros del altavoz o altavoces, y sin que en dicho establecimiento se pueda realizar ni celebrar baile público. Así pues, estará prohibido a este tipo de establecimientos servir comidas y bebidas fuera de sus instalaciones».

Pues bien, la Administración Pública española, cualquiera que sea su configuración territorial o institucional, sólo puede hacer aquello para lo que está autorizada, según la conocida doctrina de la "*positive Bindung*", aceptada y reiterada en innumerables sentencias de nuestro Tribunal Constitucional al haber sido consagrada en los arts. 9.3 y 103.1 CE.

De esta forma, únicamente se puede autorizar la emisión de música pregrabada, en los citados establecimientos hosteleros y, siempre, en el interior de los locales, con los límites establecidos y, por supuesto, sin que generen afección exterior. En ningún caso puede autorizarse la emisión de música en el exterior de estos locales, como es frecuente que, de manera claramente ilegal, se haga bajo la excusa de "*amenizar*" las terrazas de estos establecimientos (pubs y bares con música). Tales terrazas y veladores también tienen prohibida su instalación en estos locales, que en el Nomenclátor se califican de "pubs y bares con música", pues conforme a la normativa mencionada únicamente se incluye esta posibilidad respecto de otros establecimientos de hostelería, tales como restaurantes, autoservicios, cafeterías y bares.

En cuanto a los establecimientos de hostelería, incluidos en el epígrafe III.2.8 del Catálogo, «a) Restaurantes, b) Autoservicios; c) Cafeterías, d) Bares, e) Bares-quiosco», no se permite, por no contemplarlo la norma -a diferencia de lo que expresamente contempla respecto de los «f) pubs y bares con música», la emisión de música pregrabada de fondo.

En conclusión, la distinción es clara y la interpretación pacífica: prohibición absoluta en nuestra Comunidad Autónoma de instalación de equipos de música pregrabada, con más razón la celebración de actuaciones musicales en vivo, en el exterior de todo establecimiento de hostelería por la afección que genera hacia el entorno. Asimismo, prohibición absoluta de instalación de terrazas en los locales con la calificación de "pubs y bares con música". Ello salvo la previsión excepcional del art. 6.5 de la Ley 13/1999, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, para actividades recreativas extraordinarias u ocasionales en establecimientos no destinados o previstos para albergar dichos eventos.

Los otros supuestos en los que sí se puede contar con instalaciones preparadas para la emisión de música pregrabada y/o en vivo, según los casos, nada tienen que ver con los supuestos que estamos tratando aquí, dentro de este epígrafe (establecimientos de hostelería), sino con los denominados establecimientos de esparcimiento incluidos en el epígrafe III.2.9 del Catálogo, y que incluyen: a) Salas de fiesta, b) Discotecas, c) Discotecas de juventud, d) Salones de celebraciones, que, a su vez, tienen sus propias limitaciones, que también comentaremos a continuación.

La interpretación que hemos realizado sobre la doble limitación que afecta a la emisión de música en los establecimientos catalogados como pubs y bares con música, en el sentido de que no pueden poseer terrazas en el exterior y que sólo pueden desarrollar sus actividades en el interior, es la marcada en su momento por la Dirección General de Espectáculos Públicos y de Juego, de la entonces Consejería de Gobernación y Justicia, que, además, recordaba que tal prohibición se extiende lógicamente a las discotecas, tal y como se desprende de la respuesta que en febrero de 2011 dicha Dirección General dio a la consulta elevada por una mancomunidad de vecinos sobre la posibilidad de que pubs y bares con música tuvieran veladores en terrazas.

Consideramos que, sin perjuicio de la responsabilidad directa del titular de la actividad, la pasividad, las disfuncionalidades, la negligencia y, en su caso, la permisividad y/o total inactividad que se hayan podido producir de los responsables municipales ante las graves y reiteradas vulneraciones de la normativa reguladora de la contaminación acústica con motivo del ejercicio de actividades hosteleras, es lo que ha permitido hasta ahora, la vulneración de diversos derechos constitucionales ya comentados. Insistimos, la situación es ya insostenible en un Estado de Derecho. Por tanto, consideramos imprescindible un **compromiso de tolerancia cero con la ilegal contaminación acústica** producida por la emisión de música pregrabada o en vivo en estos locales que no están legalmente autorizados para ello.



La situación es tal, que en distintos lugares de nuestro país los tribunales han comenzado a reconocer y exigir responsabilidad penal en los supuestos más flagrantes en los que se evidencia una gravísima negligencia para combatir alguna de las situaciones que se generan con motivo de la contaminación acústica provocada por tales actividades.

Tal ha sido, entre otros, el caso de la conocida Sentencia número 1091/2006, de 19 de octubre, del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª), la posterior Sentencia número 77/2007, de 18 de mayo de 2007, de la Audiencia Provincial de Badajoz (Sección 1ª), cabe también citar la más reciente Sentencia número 222/2013, de 10 de mayo de 2013 de la Audiencia Provincial de Cáceres (Sección 2ª) y, finalmente, hay que hacer mención también a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 15 de mayo de 2014.

A la vista de todo ello, hemos remitido la resolución a todos los ayuntamientos de Andalucía, formulándoles Recordatorio de sus deberes legales para aquellos que están autorizando, o tolerando, el ejercicio ilegal de estas actividades. También hemos formulado Recomendación para la adopción de medidas tendentes a acabar con esta situación, al mismo tiempo que se les ha informado de las responsabilidades civiles, administrativas y, desde luego, penales, en las que pueden incurrir de acuerdo con una, ya, consolidada jurisprudencia.

## 01.VIII.2.1.2

### Otros emisores acústicos que generan contaminación

Aunque hemos dedicado un extenso comentario a los efectos de la contaminación acústica provocada por el ruido generado por establecimientos de hostelería y su entorno, habida cuenta de que sus efectos se sienten, de manera singular e individualizada, en las personas que residen en su vecindad y, de manera especial, cuando esta contaminación tiene lugar en horario nocturno, sin embargo, a nivel global, la principal fuente generadora de contaminación acústica es el tráfico rodado provocado por vehículos a motor. Probablemente en torno al 80 % del ruido que soportamos tiene su origen en estos emisores.

Sin embargo, prácticamente nadie presenta una queja motivada por esta causa, pues parece que tenemos asumido que es una consecuencia del desarrollo y, especialmente, del que ha tenido lugar en nuestras ciudades. Asimismo, es cierto también que al llegar la noche, salvo en lugares puntuales, el ruido disminuye. Se trata de un asunto sobre el que posteriormente volveremos al tratar de la calidad del medio ambiente urbano, pero aquí queremos dejar constancia de este hecho.

Ahora bien, hay otros emisores que también provocan las quejas de la ciudadanía y que vamos a comentar a continuación, sin que las Administraciones Públicas en general ofrezcan soluciones a quienes se ven forzados, por razón de su lugar de residencia, a soportarlos.

Dicho de otro modo, la percepción de los efectos de la calidad de vida, la protección de la salud y la vulneración de diferentes derechos constitucionales por esta causa no parece ser percibida por las autoridades locales cuando deciden ubicar, o autorizar, actividades en determinados lugares cuando reciben denuncias por esta causa.

Tal fue el caso de las molestias que producen instalaciones y pistas deportivas que han dado lugar a la presentación de alguna queja. Podemos citar, como ejemplo, la [queja 13/4362](#) que tramitamos por los ruidos y otra serie de molestias que sufre en su domicilio una vecina de Matalascañas (Almonte, Huelva) por la instalación, frente a su domicilio, de una pista de skate, sin cerramiento y que, por tanto, está abierta al público durante las veinticuatro horas del día.

En concreto, la interesada manifestaba que esta pista es habitualmente frecuentada en horas de descanso no sólo para desarrollar actividades propias de esta modalidad deportiva y de ocio, sino también para albergar botellones hasta altas horas de la madrugada. De esta forma, los vecinos tienen que soportar ruidos, por lo que, a su juicio, la única solución a esta problemática sería el vallado o cierre del recinto y la regulación de su horario de uso, tal y como había solicitado al Ayuntamiento en un escrito presentado en agosto de 2012, que al parecer no había sido respondido.



Ante tales hechos y tras la valoración de la información recibida formulamos al Ayuntamiento de Almonte, entre otras, Recomendación para que a la mayor brevedad posible y previos los trámites legales oportunos, se adoptaran las pertinentes normas municipales de uso de esta pista de skate, fijando horario de apertura y cierre, así como las medidas de vigilancia o inspección que garantizaran su cumplimiento, así como para que se hiciera un seguimiento de las medidas que, en su caso, se adoptara a fin de garantizar su plena ejecución. También formulamos Sugerencia para que, durante el horario de funcionamiento normal de esta pista de skate y con una afluencia de usuarios que pudiera considerarse habitual, se realizara una medición acústica para determinar si los ruidos generados por el desarrollo de las actividades para las que está destinada genera niveles de contaminación acústica por encima de los límites establecidos y, en consecuencia, para determinar si, adicionalmente, sería procedente la adopción de medidas correctoras del ruido, todo ello de conformidad con lo establecido en el Decreto 6/2012, de 17 de enero, de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía.

En el supuesto de la **queja 13/5714**, lo que se denunciaba eran las molestias que padecía la residente en el municipio sevillano de La Luisiana, que debido a la construcción de una pista municipal de paddel, colindante con su vivienda, venía sufriendo diversas molestias por ruidos, pelotas que caían en la misma, etc., agravadas especialmente por que la pista estaba abierta las 24 horas sin vigilancia.

Aunque el Ayuntamiento nos dio cuenta de que había mantenido reuniones con el marido de la reclamante para intentar buscar una solución, lo cierto era que el uso de las pistas se realizaba a cualquier hora, por lo que, formulamos Recomendación al citado Ayuntamiento significando que la única forma de lograr esta coexistencia armoniosa en el ejercicio de dos competencias municipales, la de la promoción del deporte y la de lograr un medio ambiente urbano protegido contra la contaminación acústica, era el cerramiento de la pista de paddel objeto de la queja y la implantación de unas normas de uso y un horario de apertura y cierre.

En este supuesto, el Ayuntamiento de La Luisiana no atendió a nuestra resolución.

Por el contrario, sí lo hizo el Ayuntamiento gaditano de Barbate en el caso de la queja 14/899, en la que acudió a esta Institución una comunidad de propietarios exponiendo que en los locales comerciales de los bajos de los edificios, se había instalado un gimnasio, autorizado por la comunidad, siempre que adecuara correctamente sus instalaciones.

El mencionado gimnasio abrió sus instalaciones sin contar con la preceptiva licencia municipal de apertura, ni haber adecuado el local (como por ejemplo, insonorizar el mismo, no contaba con vestuarios ni baños, etc.). Intentaron requerir a la propiedad del local su arreglo de forma amistosa, pero finalmente tuvieron que denunciar la situación al Ayuntamiento de Barbate en mayo de 2013. Tras las actuaciones realizadas, el Ayuntamiento nos comunicó que había procedido a clausurar la actividad.

Otro ejemplo en el que el Ayuntamiento dictó una orden de clausura es el de la **queja 13/3241** en la que el interesado denunciaba la pasividad, o inactividad, del Ayuntamiento de Cantillana (Sevilla) ante sus denuncias por las molestias que venía sufriendo en su domicilio a causa de la instalación de una churrería en el patio de la vivienda colindante.

En esta queja formulamos Recomendación y como respuesta, conocimos que el Ayuntamiento de Cantillana había dictado orden de clausura de la churrería ilegal y que la Policía cerró y clausuró dicho establecimiento.

En fin, tramitamos la **queja 11/5031** en la que se denunciaba los ruidos de un garaje de autobuses cercano a su domicilio. Como respuesta a nuestra Recomendación, el Ayuntamiento de Umbrete (Sevilla) nos dio cuenta de una Resolución por la que se instaba a la empresa propietaria de los autobuses cuyo tránsito generaba elevados ruidos al paso por la vivienda, a que en el plazo de tres meses se trasladara a otro lugar. Además, el Ayuntamiento estaba tramitando el cambio de ubicación de los garajes de autobuses que, instalados en un lugar incompatible con el planeamiento, generaban los ruidos que el interesado había denunciado. Con ello, entendimos que se había aceptado nuestra resolución y dimos por concluidas nuestras actuaciones.



## 01.VIII.2.2 Sanidad y salubridad animal

La [queja 13/2246](#) se tramitó a instancias de un vecino del municipio sevillano de Olivares por su denuncia de que su familia llevaba dos años aproximadamente sufriendo grandes molestias por ruidos y malos olores provocados por aves y perros que, al parecer en un número considerable, se ubicaban en dos viviendas de la citada localidad. Lo había denunciado al Ayuntamiento en varias ocasiones, sin obtener ni una sola respuesta, aportando los escritos que había presentado en el Consistorio en septiembre de 2011 y marzo y junio de 2012.

El Ayuntamiento, en este caso, respondió favorablemente a nuestra Recomendación para que se tramitaran expedientes sancionadores toda vez que la explotación no contaba con las autorizaciones previstas en la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, así como para que se exigiera la documentación acreditativa de la inspección de estos animales en el Registro correspondiente de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural conforme a la regulación de la Ley 11/2003, de Protección de los Animales de Andalucía.

Abrimos de oficio la [queja 14/341](#) cuando conocimos, distintos incidentes acontecidos en torno a un refugio para animales, propiedad de una asociación protectora de animales y plantas, radicada en el municipio sevillano de Bormujos, pero gestionado por una empresa privada. Los animales allí alojados presentaban una imagen de desnutrición, falta de higiene y, en general, abandono, impropia de los mínimos estándares de bienestar que fijan las leyes protectoras de los animales, inaceptable en una sociedad moderna y civilizada de acuerdo con los principios éticos en el tratamiento de los animales. Baste recordar que la propia Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales (LPA) dice, en su Exposición de Motivos, que *"en las últimas décadas ha proliferado, en las sociedades más civilizadas, un sentimiento sin precedentes de protección, respeto y defensa de la naturaleza en general y de los animales en particular, convirtiéndose en un asunto de índole cultural que importa al conjunto de la ciudadanía"*.

Del informe de la Consejería de Justicia e Interior que recibimos se desprendía que había activado los mecanismos administrativos para determinar si, conforme a los hechos objeto de este asunto, era preciso ejercitar competencias, en su caso, sancionadoras, contra los titulares de estas instalaciones, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el mismo, aunque interesamos de la citada Consejería que nos informaran del resultado de sus investigaciones y, en su caso, si finalmente iban a tramitar algún expediente sancionador.



## CAPÍTULO 01.IX MENORES

### 01.IX.3.1

#### Actuaciones de oficio

...

- Queja 14/4552, dirigida al Ayuntamiento de Estepona (Málaga), relativa a la posible situación de riesgo de una menor por las condiciones insalubres de la vivienda familiar.

...

## CAPÍTULO 01.XI SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO

### 01.XI.2.1.1

#### Energía

Como en años anteriores, la mayoría de las quejas recibidas sobre energía eléctrica se refieren a disconformidad con facturaciones ([queja 14/91](#), queja 14/809, queja 14/1598, queja 14/1667, queja 14/2303, queja 14/2355, queja 14/4846, queja 14/5470); a dificultades para acceder al suministro (queja 14/269, queja 14/594, [queja 14/1392](#), queja 14/1409, queja 14/1948, queja 14/3119, queja 14/3533) o, a dificultades de pago e incluso cortes de suministro por dicho motivo (queja 14/167, queja 14/380, queja 14/656, queja 14/5802).

La percepción global es que los consumidores se sienten desprotegidos ante las grandes compañías frente a las que manifiestan una importante desconfianza y recelo sobre la corrección de su actuación. Sus reclamaciones parecen no ser escuchadas con el adecuado interés por solucionar el problema, y la ciudadanía se siente confusa al intentar defender sus derechos, obligadas a un inútil peregrinar de puerta en puerta en busca de un poco de luz.

Una situación que ha venido a complicar aún más el panorama de los consumidores de energía eléctrica ha sido el cambio a la nueva tarifa regulada, denominada ahora Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC), que trajo consigo la Ley del sector eléctrico, aprobada a finales de 2013, y que comenzó a aplicarse en las facturas de electricidad a partir de julio de 2014.

Esta nueva regulación ha provocado las críticas de asociaciones de consumidores y usuarios -a las que nos unimos- para reclamar mayor transparencia de los precios, así como la efectiva implantación de mecanismos que permitan al usuario conocer los datos necesarios para tomar decisiones sobre su propio consumo, de modo que puedan repercutir en una bajada de sus facturas. Igualmente, reclaman una intervención sobre los precios, que evite las subidas que se vienen apreciando en las facturas de electricidad, que perjudican notablemente al consumidor, así como mayor claridad respecto a los costes efectivos de generación y el histórico déficit de tarifa.

En este mismo sentido, ya denunciábamos en el Informe Anual del año pasado el rápido encarecimiento de un servicio de primera necesidad, cuyo coste se hace cada vez más difícil de soportar por parte de



los consumidores, especialmente para aquellas familias que cuentan con menos recursos económicos. En consecuencia, estimamos necesario reiterar, con más fuerza si cabe, los mismos desiderátum que trasladábamos en el Informe Anual presentado al Parlamento el año pasado.

Así, esta Institución considera necesario que se establezca un sistema de fijación de los precios de la energía eléctrica que resulte claro y transparente para la ciudadanía y que no sea susceptible de manipulación o alteración por parte de la Administración o por grupos de interés. Asimismo, entiende necesaria la realización de una auditoría sobre el denominado déficit tarifario y que esta información resulte disponible e inteligible para la ciudadanía, a fin de despejar, de una vez por todas, las dudas existentes sobre el mismo, su contenido y alcance.

Igualmente, estimamos oportuno que las tarifas de luz recojan incentivos a un consumo responsable y eficiente de la energía eléctrica, a través de distintos bloques de consumo, al modo en que se viene realizando para la facturación del suministro de agua.

Por otro lado, ante la realidad que suponen unas tarifas eléctricas muy elevadas, esta Institución considera necesaria la adopción de medidas que permitan a las familias con menos recursos acceder a este servicio de primera necesidad a unos precios razonables y adaptados a su realidad económica.

Del mismo modo, entendemos necesaria la adopción de medidas para garantizar el suministro eléctrico a las familias y personas en situación de precariedad económica o exclusión, especialmente, durante los periodos más duros de verano e invierno.

Respecto a la nueva regulación del **bono social**, que pasa ahora a tomar la denominación de “tarifa de último recurso”, destacar que aún no ha modificado los requisitos para acceder a este beneficio.

Si bien la normativa eléctrica ya preveía la fijación de un umbral referenciado a un indicador de renta per cápita familiar para determinar las personas que podrían beneficiarse del bono social, lo cierto es que dichos umbrales aún no habrían sido aprobados, aunque los mismos podrían incorporarse al Reglamento que tramita el Ministerio de Industria, Energía y Turismo mediante el que se regularán las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica.

La gestión del bono social por parte de las comercializadoras también es objeto de quejas, en particular con ocasión de facturas en las que se ha dejado de aplicar el mismo. Así nos lo contaban en la [queja 14/4958](#), relatando las numerosas gestiones que se habrían tenido que realizar, pese a haber remitido las nuevas tarjetas de familia numerosa a la dirección indicada. Finalmente se atendía la petición del interesado y se había procedido a la refacturación mediante aplicación del Bono Social.

En otro orden de cosas, un asunto que nos viene preocupando es la falta de claridad y de referentes de actuación en cuanto a los mecanismos de protección de las personas que desean formular una reclamación relacionada con el **suministro eléctrico**.

Hemos observado casos en que se produce una derivación de expedientes desde los servicios de consumo adscritos a las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía a las Delegaciones Territoriales de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, y viceversa, sin que queden muy claros los supuestos de delimitación de competencias.

En ocasiones, tramitan las hojas de reclamaciones que reciben relacionadas con la actuación de las compañías eléctricas pero, en otras, han derivado las reclamaciones a las citadas Delegaciones Territoriales. Por otro lado, hemos visto que la Administración competente en materia de energía rechaza la tramitación de reclamaciones cuando afecta a facturación de contratos suscritos en mercado libre, derivando su conocimiento a los procedimientos de defensa de las personas consumidoras.

La nueva regulación introducida por Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico se remite a desarrollo reglamentario en lo relativo a las reclamaciones sobre el contrato de suministro de referencia. En principio, los consumidores acogidos a PVPC, con o sin bono social, podrán dirigirse al órgano competente



en materia de energía y, adicionalmente, al competente en materia de consumo para reclamaciones sobre el contrato de suministro o facturaciones. No obstante, en caso de contratar oferta anual a precio fijo con la comercializadora de referencia o en condiciones de mercado libre, las reclamaciones se limitarán a la vía de consumo, cuando ésta resulte procedente.

De acuerdo con este modelo, sufren una particular situación de indefensión quienes contratan el suministro en mercado libre para el desarrollo de un negocio en régimen autónomo, puesto que carecen de la condición de consumidor en el sentido de la legislación de protección de las personas consumidoras y usuarias y no pueden acudir a esta vía de reclamación. Ante cualquier reclamación no atendida en primera instancia por su compañía eléctrica, se les ofrece como única vía para ejercer sus derechos el recurso a la vía judicial. Un proceso excesivamente largo que, en la mayoría de las ocasiones, supone más costes que el propio importe objeto de la reclamación.

No hablamos de grandes empresas sino de personas que luchan a diario por el mantenimiento de un negocio propio que apenas da para cubrir gastos, por lo que entendemos que se encuentran en una situación de desprotección frente a las grandes compañías eléctricas. Dado que la única vía de protección administrativa sería la contratación de un suministro acogido a PVPC (siempre con el límite de potencia contratada, que deberá ser igual o inferior a 10kW), estimamos oportuna la difusión de esta información, con objeto de que los autónomos puedan adoptar sus decisiones relativas a la contratación que mejor satisface sus intereses.

En relación con la necesidad de redoblar los esfuerzos por garantizar la protección del usuario de energía eléctrica estimamos oportuno hacer mención a varios aspectos que se han puesto de manifiesto durante la tramitación de las quejas recibidas. Nos referiremos a las situaciones de corte de suministro por incumplimiento de pagos aplazados, a los requisitos que consideramos exigibles para garantizar la fehaciencia de las comunicaciones del preaviso de corte y a los procedimientos de actuación ante presuntos fraudes.

El primer supuesto se refiere a las quejas en las que se denunciaba que la distribuidora eléctrica había procedido al corte del suministro eléctrico sin previa comunicación. Aquélla se justificaba en la firma previa de un documento entre ambas partes para permitir un plan de pagos fraccionado en el que queda incorporada una cláusula por la que se declara que el incumplimiento de cualquiera de los plazos faculta a la empresa para suspender el suministro.

Este tipo de acuerdos bien puede suscribirse con ocasión de haberse producido una anomalía (enganche directo, derivaciones o manipulación del contador) que ampara una facturación en concepto de recuperación de energía por un año, o bien para atender una deuda atrasada que ya ha supuesto la tramitación del aviso de impago y advertencia de interrupción del suministro de no atenderse la misma.

Aunque pudiera suscitarse un debate acerca del adecuado amparo normativo de este tipo de acuerdos, desde esta Institución abogamos por el respeto de las garantías establecidas para la suspensión del suministro en casos de impago en orden a la mayor protección de las personas que pueden verse privadas de un servicio esencial.

En tanto estas garantías no tengan su adecuado reflejo normativo, apelamos a la responsabilidad social corporativa de las empresas para encomendar la mayor exquisitez posible en el tratamiento de situaciones de corte de suministro, lo que debiera traducirse en la adopción de normas internas de actuación con la mayor garantía posible a favor del usuario. Por otro lado, entendemos que el respeto a estas garantías puede contribuir a la mejora de la satisfacción de su propia clientela y fomentar su confianza en la empresa.

También relacionado con el corte de suministro se centra el debate sobre los medios y forma en que deba notificarse la posibilidad de que éste tenga lugar por impago de facturas. Al respecto, hemos podido conocer casos en que se producía la interrupción del suministro pese a no haberse realizado la preceptiva comunicación previa. Resultaba finalmente que la comunicación se habría cursado adecuadamente a través del servicio de Correos pero, ante la imposibilidad de notificación por ausencia de personas en el domicilio, se había dejado aviso para su recogida en la oficina. Aviso que en muchas ocasiones parece haberse extraviado.



La normativa de aplicación señala que debe practicarse un requerimiento a la dirección que a efectos de comunicación figure en el contrato, por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, identidad y contenido del mismo. Además, la empresa distribuidora queda obligada a conservar en su poder la acreditación de la notificación efectuada. En el supuesto de rechazo de la notificación, se especificarán las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite.

No dice nada la norma sobre los supuestos de ausencia pero, en la práctica, dejado el aviso de Correos y si la carta no es recogida en plazo, se devuelve a la distribuidora que da por cumplido el trámite.

No podemos compartir este criterio de actuación, entendiendo que el corte de un suministro esencial en el domicilio habitual no puede admitirse sin agotar todas las gestiones posibles hasta garantizar el efectivo conocimiento de la situación a la que podrían verse abocadas las personas afectadas. Nuevamente, en tanto no se definan por norma los requisitos necesarios para asegurar la mayor protección de los usuarios, apelamos a la responsabilidad social corporativa de las empresas y a la mejora de la atención a su clientela para evitar que se produzcan cortes que no han sido comunicados fehacientemente.

Igualmente apelamos a las Administraciones implicadas a garantizar el cumplimiento de unos requisitos mínimos que permitan la fehacencia de las comunicaciones, admitiendo las reclamaciones que por este motivo se produzcan, rechazando la posibilidad de cobro de los derechos de reconexión y adoptando las medidas oportunas ante las empresas implicadas para que ajusten su comportamiento a tales requisitos.

En este sentido no podemos por menos que felicitar a la Secretaría General de Consumo al publicar a través de la web [www.consumoresponde.es](http://www.consumoresponde.es) consejos dirigidos a las personas consumidoras ante un posible corte de suministro, posicionándose al respecto:

*“Cuando la persona interesada no se encuentre en el domicilio y tampoco acuda a recoger al servicio de correos la carta que le ha sido enviada, NO se podría afirmar que la comercializadora tenga constancia de la recepción por la persona interesada, por el mero hecho de haber enviado la notificación con acuse de recibo. En este caso, no se podría dar por efectuado el requerimiento y, por tanto, no se podría llevar a cabo la suspensión de suministro.”*

Hemos de entender que dicho posicionamiento tendrá su correlato lógico en la tramitación de las reclamaciones que por este asunto conozcan los distintos Servicios de Consumo adscritos a las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía.

Finalmente señalar que, pese a que las garantías establecidas normativamente para la suspensión del suministro se refieren exclusivamente al denominado “suministro a tarifa”, actualmente PVPC, entendemos necesario que se extiendan al resto de usuarios finales, incluso aunque hayan contratado en mercado libre, al menos si el corte de suministro puede afectar a la vivienda habitual.

Otro de los aspectos que requiere de una mejora para la adecuada garantía de la protección del usuario de energía eléctrica se relaciona con los procedimientos de actuación ante presuntos fraudes.

Varias han sido las quejas en las que se nos relataban las dificultades encontradas para obtener una información suficientemente aclaratoria sobre la situación, para obtener las pruebas reclamadas sobre los hechos que habrían originado el expediente de anomalía o la imposibilidad de contactar personalmente con personal de la distribuidora que gestionase dicho expediente. Esta situación suele dilatar en el tiempo la resolución del expediente abierto, motivando incluso en ocasiones el rechazo de una petición de nuevo suministro pese a que la persona solicitante no tuviese relación alguna con los hechos objeto de investigación.

Pero lo que más nos ha preocupado es la comprobación de la “prueba diabólica” que se exige a las personas frente a las que se tramita un expediente de fraude para demostrar que no han cometido dicha irregularidad. Partiendo de que el personal técnico que realiza las inspecciones está debidamente acreditado ante las Administraciones competentes, las actas que levantan deben tener visos de credibilidad.





Pero también es cierto que, para evitar cualquier sombra de sospecha, cuando se realiza la inspección debiera hacerse con presencia del titular del suministro mediante requerimiento en el acto. En caso de no poderse localizar, sería aconsejable la prueba de testigos que también firmasen el acta.

Por otro lado, la redacción de estas actas no debiera dejar lugar a interpretaciones posibles que puedan ir en perjuicio del usuario, dejando claramente diferenciada cuál es la situación del contador antes y después de la inspección. También habría que ahondar en la oportunidad de proceder a la normalización del suministro, eliminando en el mismo acto de la inspección los elementos que incidan en la medición anómala o si, por el contrario, bastaría con su precinto para posterior comprobación de la Administración que pudiese conocer del asunto.

La primera opción permitiría limitar el período temporal al que afecta la facturación de la recuperación de energía pues, en la mayoría de las ocasiones, tras la facturación de un año, la distribuidora emite una nueva facturación por el período comprendido entre el momento en que se detecta la anomalía y la fecha de cierre del correspondiente expediente, lo cual puede llegar a prolongarse por meses. Dicha facturación, recordemos, se realiza sobre un consumo estimado que toma como referencia el producto de la potencia contratada por seis horas diarias de utilización, dando como resultado un número de kWh normalmente superior al consumo eléctrico que pudiera haberse realizado en la práctica.

Entendemos que la opción por la intervención de las administraciones competentes en materia de energía eléctrica en estos expedientes pudiera contribuir a clarificar situaciones y, en última instancia, a garantizar el justo equilibrio de los intereses de ambas partes.

Son varias las quejas que han reflejado alguna de las incidencias expuestas ([queja 14/657](#), queja 14/845, queja 14/1232, queja 14/1363, [queja 14/3552](#), queja 14/3556, [queja 14/3882](#), queja 14/5252, queja 14/5626).

También han sido frecuentes las quejas en las que personas y familias manifestaban que no podían hacer frente al pago de las facturas de electricidad, dada su situación económica, por lo que se habían visto en la necesidad de realizar un enganche en directo o derivaciones del contador (queja 14/3663, [queja 14/4232](#), queja 14/5075, [queja 14/5971](#)).

En estas situaciones, no entramos a valorar la incorrección de la actuación en estrictos términos legales -recordemos que la defraudación de fluido eléctrico por valor superior a 400 euros está castigada por el Código Penal-, sin perjuicio de que podamos plantearnos la proporcionalidad de la medida (una multa de 3 a 12 meses que se añadiría a la facturación que realiza la distribuidora eléctrica mediante cálculo estimatorio). Sostenemos que estas personas no se verían abocadas a dicha situación si contasen con el amparo que ofrece la garantía de unos suministros mínimos a personas especialmente vulnerables.

En cualquier caso, nuestra actuación ante la compañía eléctrica se dirige a minimizar el impacto económico derivado de la facturación en concepto de recuperación de energía eléctrica y, en ocasiones, con resultado favorable. Dicha facturación se realiza por la distribuidora eléctrica según lo dispuesto en el artículo 87 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica:

«De no existir criterio objetivo para girar la facturación en estos supuestos, la empresa distribuidora la girará facturando un importe correspondiente al producto de la potencia contratada, o que se hubiese debido contratar, por seis horas de utilización diarias durante un año, sin perjuicio de las acciones penales o civiles que se puedan interponer.»

La literalidad de la norma nos induce a pensar que uno de los términos de la operación debe ser la potencia que aparece reflejada en el contrato de suministro, cuando éste existe y se ha producido una manipulación en el contador. Más complicada es la discusión respecto de qué debe entenderse por potencia que se hubiera debido contratar, en los casos que se produce un enganche directo sin contrato.

Sin embargo, recientemente hemos podido conocer que la distribuidora aplica la potencia máxima que admite el Certificado de Instalación Eléctrica (CIE) correspondiente al suministro. De este modo puede llegar a



multiplicarse por el doble de la cantidad de potencia que esté contratada, generando el cálculo de recuperación de energía obviamente un resultado mucho mayor en kWh y, consiguientemente, en euros a abonar.

Esta Institución se propone defender ante los órganos competentes en materia de energía la aplicación literal de la norma para establecer el cálculo de recuperación de energía en casos de fraude y solicitar que sea la que rija la tramitación de reclamaciones que sobre este asunto conozcan, si es que no vinieran haciéndolo ya.

Por último, con ocasión de los cortes de suministro, tanto en casos de impago como de anomalía, la posterior reconexión del mismo conlleva la exigencia al consumidor de una cantidad equivalente al doble de los derechos de enganche vigentes, como compensación a la distribuidora por los gastos de desconexión. Este gasto añadido supone un esfuerzo económico extra, particularmente grave cuando afecta a familias que han llegado a la situación que motivó el corte precisamente por su falta de recursos económicos. En consecuencia estimamos necesario que pudiera revisarse la exigencia de dichas cantidades en situaciones acreditadas de insuficiencia económica.

Para terminar la exposición de este apartado, debemos citar también que, cuando la reclamación se ha dirigido previamente al órgano competente en materia de energía, nos dirigimos a la correspondiente Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en ejercicio de nuestras funciones de supervisión de la actuación desarrollada.

Así, en la [queja 13/1532](#) relativa a los cobros exigidos por cambios de potencia realizados con el asesoramiento de la distribuidora y que se solucionaba con una resolución favorable a la interesada por parte de la Administración. O en la queja 13/4847, relacionada con la ejecución de un centro de transformación y en la que no apreciábamos irregularidad en la actuación administrativa.

En la queja 14/1409 se dirigía a esta Institución una persona reclamando la ejecución efectiva de la resolución que había dictado la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en la tramitación de su reclamación, incluso posteriormente confirmada en sede de recurso de alzada. Pese al transcurso de los meses desde que dicha resolución fuese dictada y de las solicitudes presentadas por la interesada instando a su cumplimiento, la situación resultaba insostenible puesto que se veía privada del suministro eléctrico necesario para el riego de árboles y arbustos de la finca. El problema residiría en las objeciones técnicas planteadas por la distribuidora para la ejecución de la resolución dictada y se producía una tardanza en la toma de las decisiones administrativas necesarias.

Considerando que esta situación suponía una vulneración al derecho a una buena administración, recogido en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como a los principios que deben regir el funcionamiento de la Administración pública andaluza, es por lo que dirigimos Recomendación a la Delegación Territorial implicada para que adoptase, sin más dilaciones, las medidas oportunas para dar cumplimiento a su propia resolución. Ciertamente la actuación del personal de dicha Delegación para obtener un resultado satisfactorio debe ser resaltada y podemos congratularnos de que finalmente, y pese al tiempo transcurrido, pueda darse por solucionado el asunto.

## 01.XI.2.1.2 Suministro domiciliario de agua

Como hemos indicado, principalmente nos preocupan las situaciones de desprotección derivadas de la crisis económica en que pueden verse involucradas las personas y familias usuarias de estos servicios.

Estas situaciones están muy relacionadas con el incremento de las tarifas experimentado en algunas localidades, y que ha sido objeto de diversas quejas que se encuentran en curso de investigación. Así, la queja 13/1954 y la queja 13/3249 referidas a los municipios sevillanos de El Rubio y Lantejuela, respectivamente, o la queja 14/5378 y la queja 14/6076 referidas al municipio granadino de Cájar, tras pasar de una gestión directa del servicio por el Ayuntamiento a la gestión por Emasagra.



Estas quejas suelen llevar añadidas una disconformidad de fondo con el sistema de gestión por el que opta el Ayuntamiento o, incluso, una denuncia sobre los procedimientos de adjudicación tramitados al efecto. Así nos lo trasladaba una plataforma en contra de la privatización de la empresa de aguas de El Puerto de Santa María (queja 13/4919), aunque la misma no se llegaría a tramitar por falta de aportación de la documentación necesaria a tal efecto.

En esta polémica se veían envueltas las peticiones que nos dirigieron tres Entidades Locales Autónomas para que esta Institución intercediera ante el Ayuntamiento de Jerez con objeto de obtener los datos necesarios para implementar el servicio de abastecimiento de agua en su propio territorio vecinal, a través de una empresa pública, y separarse del servicio prestado por una empresa privada, concesionaria del Ayuntamiento (queja 14/5051, queja 14/5090 y queja 14/5486). Con la medida pretendían, entre otras mejoras, reducir en un 20% el precio que los vecinos pagan por el servicio a través de la empresa concesionaria y la falta de la información requerida al Ayuntamiento les impedía el ejercicio de sus competencias en los términos acordados por los respectivos órganos de gobierno propio.

Sobre esta cuestión, nos parece oportuno destacar que esta Institución no se muestra partidaria de uno u otro modelo de gestión, entendiendo que ambos conllevan ventajas e inconvenientes que cada municipio debe barajar en virtud de su autonomía local. Lo que sí nos parece imprescindible en cualquiera de los modelos que se adopte es la garantía de suministro a la población a precios asequibles y el respeto de la necesaria protección de los derechos e intereses del usuario.

En cualquier caso, hemos de advertir de los peligros que conlleva el canon concesional que sirve para la adjudicación de contrato de gestión del ciclo integral del agua cuando su importe se aplica para enjugar las abultadas deudas de los Ayuntamientos y no se destina a inversiones para mejora de las redes de abastecimiento y saneamiento. La situación vivida en algunas localidades nos lleva a propugnar la necesaria limitación de esta práctica a través de la oportuna regulación normativa.

Uno de los elementos que componen la tarifa del agua es la cuota variable o de consumo.

La normativa autonómica permite distintas opciones a las entidades locales (tarifa constante, tarifa de bloques crecientes o tarifa de bloques decrecientes), de modo que, en la práctica, la regulación es muy variada, aunque tiende a generalizarse la opción por la tarifa de bloques crecientes. En estos casos advertimos que los bloques suelen ir referidos a un consumo de agua expresado en metros cúbicos por vivienda. Con esta regulación entendemos que se producen situaciones injustas como penalizar con la aplicación de precios cada vez más elevados a unidades familiares que, al estar integradas por un mayor número de personas, realizan un mayor consumo de agua, a pesar de que se situaría en márgenes de un consumo razonable.

Como venimos reiterando, en relación con esta cuestión, desde esta Institución se viene apoyando e impulsando ante los órganos competentes la aprobación y/o modificación de su normativa reguladora de las tarifas de agua para incorporar bloques de consumo que tengan en cuenta el número de personas que residen en la vivienda.

Entendemos que la incorporación de esta medida supone un incentivo al ahorro y la eficiencia en el consumo de agua, ya que la aplicación de bonificaciones o recargos por tramos de consumo –paga más quien más consume- debe adecuarse al número real de personas que realizan tal consumo.

Adelantábamos en el Informe Anual correspondiente al año 2013 que, coincidiendo con su elaboración, habíamos dirigido **Sugerencia** al Ayuntamiento de San Fernando en tal sentido (queja 13/4916). Sin embargo, el Ayuntamiento rechazó nuestra propuesta acogiendo los términos del informe emitido por la empresa concesionaria del servicio (Hidralia, S.A.) y que esta Institución no comparte, motivo por el que se incluye una mención a esta falta de colaboración en el apartado 3 de este sub-capítulo en materia de consumo.

El informe se esforzaba en explicar que las tarifas aprobadas penalizan los consumos excesivos mediante el establecimiento de bloques de consumo crecientes y que se habría primado un sistema proporcional para la mayoría de los habitantes. Además, que las tarifas habrían tenido en cuenta el equilibrio económico



y financiero de la gestión del servicio, diseñándose para cubrir costes. Por tanto, cualquier modificación de las tarifas llevaría asociado un nuevo reparto de costes que habría de recaer en mayor o menor medida sobre todos los usuarios. Por otro lado se justificaba el rechazo a las medidas propuestas por esta Institución en la dificultad de ejecución del modelo, teniendo en cuenta que correspondería al Ayuntamiento la certificación del número de personas que hacen uso del suministro y, por otro lado, esta circunstancia sería variable con el tiempo, por lo que podrían terminar aplicándose bonificaciones a supuestos que no correspondiese.

No podemos compartir las primeras afirmaciones puesto que, si bien efectivamente se penalizan consumos excesivos por vivienda, lo cierto es que un sistema tarifario que incluye un primer bloque de 16m<sup>3</sup> de agua al bimestre puede dar lugar a la contradicción de aplicar el precio más bajo a supuestos de consumo abusivo (de una sola persona) y, por el contrario, se penaliza injustamente a quienes realizan un consumo razonable (unos 3.000 litros de agua por persona/mes) ya que, obviamente, a mayor número de personas se produce un mayor consumo.

Por lo expuesto no podemos dejar de insistir en la necesidad de ajustar la cuota variable o de consumo de agua al número de personas que hacen uso de la misma en cada punto de suministro. Con ello se contribuirá a facilitar la atención de las necesidades básicas a un precio asequible y a desincentivar los consumos excesivos, objetivos cuya consecución propugnan tanto la normativa europea como nacional (estatal y autonómica).

En cuanto a los ajustes que sean necesarios en la relación económica entre el Ayuntamiento y la empresa concesionaria de la gestión del servicio son cuestiones ajenas a la petición cursada y que no justifican suficientemente el rechazo a la Sugerencia formulada. Sostenemos que el modelo que proponemos puede producir incidencias puntuales en determinados casos; también reiteramos que es normal que surjan dudas, se planteen situaciones injustas o aparezcan casuísticas no contempladas en la norma general. Así ha ocurrido en otras localidades cuando se ha efectuado un cambio de régimen tarifario de esta trascendencia.

No obstante estas incidencias han sido evaluadas por otros ayuntamientos, solventando las posibles dificultades técnicas u organizativas o bien introduciendo las necesarias correcciones o puntualizaciones en la norma general.

Particularmente cabe destacar el caso del Ayuntamiento de Málaga que, tras acoger una Sugerencia de esta Institución en los términos antes descritos, ha sido objeto de numerosas quejas ya expuestas en el Informe Anual 2013 y reiteradas durante el año 2014 (queja 14/57, queja 14/233, queja 14/1234, queja 14/2421, queja 14/2515, queja 14/2548, queja 14/3465).

Desde esta Institución queremos dejar claro, y así lo hemos hecho saber a quienes presentaron queja, que consideramos acertada y oportuna la decisión del Ayuntamiento de Málaga de cambiar su régimen tarifario para contemplar el consumo per cápita, esto es teniendo en cuenta el número de personas que residen en cada vivienda. Bajo el convencimiento de que las incidencias y dudas provocadas por el nuevo sistema de tarificación serían solventadas por dicho Ayuntamiento, sugeríamos a las personas afectadas que se dirigieran a las oficinas de atención de Emasa puestas en marcha con tal motivo.

Efectivamente, los primeros desajustes se producían con ocasión de determinadas situaciones en que resultaba difícil la acreditación del número de personas residentes en la vivienda o en relación con el número de metros cúbicos que debía comprender el primer bloque de la tarifa. Con posterioridad, hemos podido conocer que se constituyó una Comisión Consultiva, integrada tanto por personal técnico de la empresa municipal como por asociaciones representantes de consumidores y usuarios, en cuyo seno se aprobaron unos criterios generales de aplicación para atender las múltiples reclamaciones recibidas.

Esto se tradujo en una serie de acuerdos del Consejo de Administración de Emasa para corregir las desviaciones negativas con respecto al sistema anterior, en caso de consumos de hasta 8m<sup>3</sup> por persona



al bimestre. Asimismo, se permitió dar salida a situaciones como las de estudiantes que residen fuera del domicilio familiar y solicitan beca por este concepto, parejas con custodia compartida, personas que conviven durante parte del día con más personas en su vivienda, dobles tomas o usos temporales. También se acordaba la ampliación de metros cúbicos a facturar en el primer bloque para el caso de que en la vivienda residiera una persona con movilidad reducida o con una enfermedad que justificase la necesidad de un mayor consumo de agua.

Esta situación concreta fue objeto de la queja 14/2421 al entender su promotora que se establecía una discriminación no justificada entre personas con discapacidad, ya que la medida no beneficiaba a aquellas que tuviesen una discapacidad distinta pese a ser superior al 33%.

El Ayuntamiento nos remitía informe en el que se justificaba esta situación, tras haber sido valorada por la Comisión Consultiva de la tarifa por habitante, por entender que las personas incluidas en el acuerdo adoptado tienen una mayor necesidad de agua. La medida no respondería a un trato de favor sino a una mayor protección que debe otorgarse a estos casos particulares por constituir una excepción a la norma general. Todo ello, sin perjuicio de otras acciones sociales que Emasa pondría a disposición de sus usuarios y que vendría prestando en colaboración con los Servicios Sociales municipales.

La situación de las viviendas destinadas a usos temporales o segunda residencia ha sido objeto de tramitación en la queja 14/5291, de la que ha resultado la aceptación de nuestras propuestas por parte de Emasa, ya se va a introducir una modificación en la terminología empleada (evitando "otros usos") en la próxima actualización del reglamento de tarifas. Asimismo se considera la posibilidad de no imputar coste alguno a los cambios que puedan plantearse por la modificación de tipo de uso que sean solicitados.

Llegados a este punto, debemos advertir efectivamente que la regulación de las tarifas por bloques de consumo per cápita se distingue de las medidas de acción positiva en favor de determinados colectivos que vienen aprobando distintos entes locales, tales como bonificaciones para personas jubiladas o desempleadas. También pudimos conocer por la tramitación de la queja 13/6189 ciertas disfuncionalidades en este aspecto, ya que la persona que acudía a esta Institución no podía acceder a una bonificación de la tarifa aplicada por Emasagra por no ser titular del suministro.

Nos dirigimos a la citada empresa municipal planteando la posibilidad de permitir la aplicación de las bonificaciones a aquellas personas que pudieran tener el mismo derecho atendiendo a sus circunstancias personales pero que no pudieran acceder a la titularidad del suministro. En particular se solicitó si fuera posible aplicar la bonificación al interesado atendiendo al espíritu de la norma, cuya intención entendemos que no era otra que favorecer económicamente a quienes presentan dificultades económicas para el pago de su recibo de agua.

Sin embargo, la respuesta recibida se atenía a la letra de la norma (Reglamento de suministro domiciliario de agua en Andalucía) para concluir que es condición necesaria ser titular del suministro, tanto para beneficiarse de las bonificaciones aprobadas como para acogerse a facilidades de pago fraccionado a través de los Servicios Sociales.

Esta respuesta ha sido objeto de nuestra valoración, entendiéndolo oportuno un replanteamiento de la cuestión ante Emasagra, con carácter general, con objeto de flexibilizar la valoración de situaciones que serían merecedoras de especial protección. Consideramos que deberían analizarse los supuestos en que sería aconsejable aplicar las mismas bonificaciones a pesar de que no sea posible acceder a la titularidad del suministro, constituyendo a tal efecto, si se considerase necesario, una Comisión que pudiese ir elaborando criterios interpretativos.

Como hemos dicho, la regulación de las tarifas de agua es un elemento clave para permitir la atención de necesidades básicas a precios asequibles. Aplaudimos también las iniciativas municipales para establecer bonificaciones en las tarifas a personas y/o familias en circunstancias económicas desfavorecidas. Igualmente, la creación de fondos de solidaridad que permitan la financiación de facturas o incluso su condonación en los casos más graves y adecuadamente justificados de falta de recursos económicos.



No obstante, se siguen sucediendo situaciones de personas y familias que no pueden hacer frente a sus facturas por suministro de agua y, consecuentemente, se ven abocadas a un procedimiento de suspensión del suministro. En este sentido iniciábamos de oficio la [queja 14/4882](#), tras haber tenido conocimiento de las denuncias formuladas por una asociación de consumidores contra la actuación de Linaqua, empresa mixta municipal que gestiona el suministro de agua domiciliaria en Linares.

En el curso de nuestra investigación se ha requerido al Ayuntamiento un pronunciamiento expreso acerca de las medidas que pudiera adoptar para garantizar de forma efectiva el suministro de agua a toda la ciudadanía de Linares, cuando su uso sea el de vivienda habitual, de modo que el acceso a este recurso esencial no quede limitado por la falta de capacidad económica.

Por otra parte, hemos solicitado a Linaqua ampliación de la información relativa a determinados aspectos sobre el procedimiento de corte de suministro como la fehaciencia de las notificaciones y la comunicación previa al órgano competente, como requisitos necesarios que garanticen una adecuada protección al consumidor.

Son varias las quejas que sobre dificultades para el pago de las facturas o cortes de agua por impago hemos recibido en este ejercicio (queja 13/4269 -reabierta-, queja 14/33, queja 14/1666, queja 14/1741, queja 14/3258, queja 14/4962). Nuestra actuación se centra en conocer cómo el Ayuntamiento podría atender las necesidades de la familia afectada, así como las medidas que con carácter general se estuvieran implementando a fin de garantizar el suministro de un bien esencial como el agua a familias en riesgo de exclusión social.

En las quejas que hemos podido conocer se estaba produciendo una actuación de los Servicios Sociales municipales pero, dado que el problema familiar no se restringe al abono de facturas de agua, sino que suele venir acompañado por una situación de falta de ingresos suficientes para atender incluso las necesidades básicas, la atención se centra en la derivación a programas o prestaciones que supongan la aportación de ingresos económicos familiares.

Por otro lado la prestación de recursos puntuales debe priorizar la atención de necesidades más perentorias, de modo que las ayudas económicas directas no pueden atender todas las necesidades familiares.

Algunas de las situaciones denunciadas afectan a bloques completos porque no existe batería de contadores divisionarios y las deudas de la comunidad de propietarios, por impago de recibos de algunos o muchos vecinos, termina por ocasionar el corte en el suministro de agua y perjudica a todas las familias del bloque.

Algunas situaciones se enquistan de tal modo que la reconexión del suministro puede tardar meses o, incluso, no llega a producirse, como en el caso de la queja 14/3619 que se terminó acumulando a otra gestionada por el Área de Cohesión Social que ponía de manifiesto el estado de deterioro de una barriada en un municipio sevillano, con objeto de atender adecuadamente la dimensión del problema más allá de la mera falta de disponibilidad de suministro domiciliario de agua.

En otros casos, el corte de suministro se producía por circunstancias relacionadas con una falta de pago que traía su causa en algún error o descuido (queja 14/2608, queja 14/3387, queja 14/3786). En algunos casos la situación se solventó antes de que interviniera esta Institución.

No obstante, nos interesa destacar las situaciones expuestas, ya que la suspensión del suministro se originaba por devolución de recibos domiciliados en cuenta corriente, disfuncionalidades derivadas de un cambio en la empresa concesionaria del servicio de suministro de agua o, incluso, sin que la persona afectada tuviese conocimiento de la situación.

Estas quejas ponían de manifiesto la necesidad de articular otros mecanismos para garantizar los derechos de las personas afectadas ante un corte de suministro. De modo particular la necesidad de que el corte de agua se presente como último recurso posible antes de agotar todas las gestiones posibles para el cobro de la facturación pendiente. A ello se añade el hecho de que resulte exigible un nuevo pago por el reenganche del suministro. Asimismo, al igual que hemos indicado en relación con el suministro eléctrico, se hace necesario reforzar la fehaciencia de las comunicaciones, de modo que no se dé por válida una notificación que se limita a la entrega del aviso de correos en caso de ausencia en el domicilio.



Igualmente se considera oportuno la reiteración de intentos de notificación en el domicilio objeto de suministro cuando, habiéndose efectuado en el domicilio indicado a efectos de notificación ésta no se hubiera podido realizar y conste que se está produciendo un consumo regular de agua en el punto de suministro.

También nos llamaba la atención un ciudadano, y compartimos su preocupación, sobre la necesidad de ofrecer espacios de atención a la ciudadanía adecuados para tratar este tipo de reclamaciones ya que, en su caso particular, las instalaciones de la empresa de aguas conculcarían cualquier mínimo derecho a la intimidad.

En otras ocasiones, el problema se refería a la elevada facturación girada al haberse producido un consumo excesivo de agua a causa de una avería en las instalaciones interiores. Así en la queja 13/5359, queja 14/870, queja 14/1251, queja 14/2508, queja 14/4021 o queja 14/5750.

En la tramitación de estas quejas se reitera una petición de facturación del consumo de agua de acuerdo con otros criterios menos gravosos como la estimación del consumo habitual o la aplicación del precio del bloque correspondiente al consumo medio, evitando la penalización excesiva de los bloques superiores por un consumo que se había producido por causa de fuerza mayor y que habría sido reparada con diligencia.

Por parte de las distintas empresas interpeladas en la gestión de estas quejas la respuesta ha sido la misma, que no se puede acceder a lo solicitado puesto que el importe de la facturación es el resultado de la aplicación de las tarifas vigentes y en cumplimiento de la normativa de aplicación. Asimismo las empresas alegan que es responsabilidad del titular del suministro el correcto mantenimiento de las instalaciones interiores. En cualquier caso, normalmente se ofrecen fórmulas de fraccionamiento que permitan facilitar el pago de la deuda.

Efectivamente, en los casos de avería se produce un consumo de agua, independientemente de su intencionalidad o conocimiento, por lo que puede entenderse justificado el cobro de la correspondiente tarifa en atención al bien que se pretende proteger.

No obstante, las normas deben ser aplicadas en su contexto social, y las circunstancias económicas actuales nos hacen girar la vista hacia las personas que se ven envueltas involuntariamente en estas situaciones.

No nos referimos exclusivamente a las personas con dificultades económicas o las que encuentran en riesgo de exclusión social sino, en general, a la necesidad de prestar servicios esenciales a precios asequibles. Por lo tanto, esta Institución se propone la defensa de un modelo que permita compaginar dicha necesidad con la de preservación del agua.

A tal fin, creemos oportuno fomentar entre las entidades locales que acojan lo dispuesto en las Recomendaciones Técnicas para la regulación del servicio de suministro de abastecimiento urbano acordadas en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Todo ello sin olvidar los deberes de conservación de las instalaciones interiores que corren a cargo del titular del suministro, para lo que entendemos necesario que se pongan en marcha programas que permitan un adecuado control de este tipo de instalaciones y, particularmente, de las que pudieran presentar riesgos de fuga por su propia vejez. Dicho control entendemos que pudiera tener adecuado encaje en las políticas de incentivación de la eficiencia energética de las instalaciones de suministro de agua, cuyo objetivo último es la preservación de este bien al tiempo que se presentan como cauce necesario para una tarificación más justa.

Para terminar la exposición de asuntos analizados durante la tramitación de quejas relacionadas con el suministro de agua nos parece oportuno mencionar algunas actuaciones que se han centrado en la garantía de protección al usuario, exigiendo a las entidades locales un mayor control sobre la actuación de las empresas concesionarias de la gestión del servicio.

Así, en la queja 14/465 hemos formulado **Resolución** a la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar para que, en virtud de sus competencias en materia de ordenación, gestión, prestación y control



de los servicios relacionados con el ciclo integral del agua de uso urbano, requiera a Aqualia para que se atenga al plazo de prescripción de 3 años para poder exigir el pago de las facturas y no al de 15 que pretende hacer valer.

En la queja 13/5278 dirigíamos **Recomendación** al Ayuntamiento de Vélez-Málaga para que ejercite sus competencias de fiscalización sobre la empresa concesionaria de la gestión del servicio de abastecimiento domiciliario de agua (Aqualia), en relación con la denuncia de la parte promotora de queja sobre facturación estimada y falta de renovación del contador. El interesado se había dirigido a su Ayuntamiento pero su reclamación se habría limitado a la actuación mediadora de la OMIC, que concluía informándole de la imposibilidad de obligar a la empresa a atender su pretensión económica o de fijar indemnizaciones por daños y perjuicios que corresponden legalmente a la jurisdicción ordinaria.

### 01.XI.2.1.4.1 Hipotecas con cláusula suelo

Nuevamente las quejas que más se han reiterado durante el año 2014 siguen siendo las relativas a la aplicación de la cláusula suelo hipotecaria, por lo que hemos considerado oportuno dedicarle un apartado específico.

En el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2013 ya ofrecíamos amplia información sobre la actuación de oficio desarrollada (**queja 13/409**) ante la recepción en masa de quejas que centran su reclamación en la eliminación de la cláusula por abusiva y por no haberse ofrecido suficiente información acerca de la misma en el momento de suscribir el préstamo.

Muchas de ellas traslucen dificultades en el pago de la hipoteca que podrían mejorar en caso de que la entidad financiera acordase la no aplicación de la citada cláusula. Nuestra intervención se dirigió primordialmente a la Secretaría General de Consumo proponiendo actuaciones que, a nuestro juicio, podrían redundar en una mejora de la situación de las personas afectadas ante la reticencia de las entidades financieras a eliminar sus cláusulas.

Entre las medidas propuestas se citaban el ejercicio de una acción colectiva de cesación por tipos o modelos de contratos, con objeto de obtener un pronunciamiento de nulidad de las cláusulas suelo en supuestos y para entidades que quedaron fuera de la sentencia 241/2013, de 9 de mayo, del Tribunal Supremo. Igualmente se señaló la virtualidad del ejercicio de la potestad sancionadora cuando la Administración comprobase que no se había respetado la transparencia exigible en la incorporación de la cláusula suelo en el contrato. La Secretaría General de Consumo nos informaba a finales de 2013, además de otras gestiones, que se habría iniciado una campaña de inspección en materia de créditos hipotecarios, de la que podrían derivarse los oportunos expedientes sancionadores por la inclusión de cláusulas abusivas.

Esta campaña supuso la recopilación de un número importante de escrituras hipotecarias para su análisis y revisión por la posible inclusión de cláusulas abusivas, así como requerimientos documentales a las entidades objeto de inspección. Sin embargo, la complejidad del asunto y el altísimo volumen de documentación reunida motivaba un importante retraso en la iniciación de los correspondientes expedientes sancionadores. Así, a través de la tramitación de un expediente de queja referido a una situación individualizada (queja 12/6472), pudimos saber que en el mes de junio de 2014 aún no se habían iniciado los expedientes sancionadores.

Es más, la falta de nueva información al respecto nos hace pensar que dicho retraso se habría prolongado por más tiempo del hubiera resultado aceptable. En este sentido, las quejas ciudadanas también se refieren a la falta de actuación de las Administraciones competentes que permitiese revertir la situación que sufren. Por este motivo estamos valorando la oportunidad de retomar nuestras actuaciones ante la





Administración competente con objeto de impulsar las medidas que puedan suponer un revulsivo en la actuación de las entidades financieras.

Por nuestra parte, y amparándonos en nuestras competencias mediadoras, también nos dirigíamos a las entidades financieras instándoles a dejar sin efecto las cláusulas suelo de sus contratos hipotecarios en vigor.

Esta Institución, a la luz de la doctrina fijada por el Tribunal Supremo, entendía que esta falta de transparencia era predicable de la mayoría de los contratos hipotecarios en vigor que incluían cláusulas suelo, por lo que consideraba necesario que por las entidades financieras se procediera a la inmediata declaración de nulidad de dichas cláusulas sin que para ello tuviera que mediar una resolución judicial. No nos parecía justo que la única opción para conseguir la anulación de unas cláusulas abusivas fuera la vía de los Tribunales porque para muchas personas ésta es una alternativa lenta, compleja y costosa.

Esta primera petición, publicada en nuestra web y dirigida a las entidades financieras a finales de 2013, obtenía distinta respuesta de la que ya ofrecíamos información en el momento de redacción del Informe Anual 2013. Como balance global, podemos afirmar que la petición cursada por esta Institución no ha sido atendida por la mayoría de las entidades financieras, que han optado por persistir en el mantenimiento de las cláusulas suelo con carácter general, sin perjuicio de que en algunos casos concretos, a petición de esta Institución o en el proceso de revisión masiva de préstamos con garantía hipotecaria instado por el Banco de España, se haya llegado en algunos casos a su eliminación.

Podemos especificar la respuesta de las entidades que se han dirigido a esta Institución para trasladar expresamente un pronunciamiento. Así, Caja Rural de Granada destacaba haber concluido, tras su proceso de verificación interno sobre las cláusulas suelo, que se había dado fiel cumplimiento a la normativa vigente en cada momento. Asimismo se valoran de forma constructiva los dictámenes del Banco de España y las peticiones o recomendaciones de otras entidades que, aún no siendo vinculantes, aportan criterios orientadores de cómo aplicar de forma satisfactoria la normativa vigente.

En cualquier caso, trasladaba su oferta permanente a adaptar las operaciones de los clientes a aquellas condiciones financieras que consideren más adecuadas a sus intereses, *“siempre mediante las novaciones, intervenciones notariales y registrales que la normativa exige, y dentro de un marco de colaboración que satisfaga los intereses de ambas partes”*.

Caja Rural del Sur nos comunicaba que llevaba meses desarrollando una política masiva y continuada de revisión de préstamos con garantía hipotecaria de vivienda habitual que llevan inserta una cláusula de limitación de los tipos de interés, llegando a negociaciones puntuales para la reducción y, en algunos casos, eliminación de la referida cláusula.

Para aligerar los trámites oportunos incluso se habría contratado un servicio externo y profesional de mediación.

Por otra parte la entidad nos trasladaba que habría valorado y concluido que la solución de eliminación genérica de todas las cláusulas suelo en los préstamos hipotecarios de vivienda suscritos le abocaría a una situación de difícil viabilidad económica, resultando que su principal obligación y responsabilidad es la salvaguarda de los intereses de todos sus socios y clientes.

La postura de Caixabank, hasta la fecha, defiende la legalidad de la inclusión de la cláusula hasta agotar los posibles recursos judiciales. Todo ello sin perjuicio de ofrecer a sus clientes la posibilidad de negociar una rebaja temporal de la cláusula suelo, a cambio de la retirada de las reclamaciones presentadas ante cualquier organismo o instancia administrativa o judicial y el compromiso de no presentar nuevas reclamaciones durante el plazo de vigencia del acuerdo.

Transcurrido un año, la situación actual se caracteriza por una masiva judicialización del problema de las cláusulas suelo, que está provocando una situación de auténtico colapso en los Juzgados de lo Mercantil, la cual también ha sido objeto de denuncias ciudadanas ante esta Institución y ha motivado la apertura de quejas de oficio por el Área de Justicia de esta Institución ([queja 14/5196](#) y [queja 14/5756](#), en relación con los Juzgados de lo Mercantil en Málaga y Sevilla, respectivamente).



En cuanto a la cuestión debatida, podemos afirmar que se vienen sucediendo sentencias y pronunciamientos judiciales de diferentes instancias que vienen declarando de forma abrumadora la nulidad de las cláusulas suelo sometidas a su consideración. Igualmente, son numerosas las sentencias de los Juzgados de lo Mercantil en las que la declaración de nulidad de la cláusula suelo viene acompañada de la suspensión cautelar de su aplicación y la condena en costas a la entidad financiera por la temeridad de su posición judicial. Asimismo, son bastantes las sentencias que condenan a la entidad financiera a la devolución de las cantidades percibidas indebidamente por aplicación de dicha cláusula.

Este posicionamiento judicial está siendo avalado mayoritariamente por las diferentes Audiencias Provinciales. Incluso el Tribunal Supremo ha ratificado plenamente su doctrina de 9 de mayo de 2013 mediante una sentencia dictada en relación con casos particulares (sentencia 464/2014, de 8 de septiembre). Por ello, ante la certeza de que el resultado de tan largo itinerario procesal no será otro que el reconocimiento final de la nulidad de la cláusula analizada, no entendemos la insistencia de las entidades financieras en recurrir a una vía judicial que, además de implicar un importante coste para las mismas, las somete a un elevado daño reputacional.

Por otro lado, son muchas las personas que por desconocimiento y, sobre todo, por falta de medios no han acudido a los tribunales para defender su derecho frente a estas cláusulas abusivas. O, que habiendo pedido el amparo judicial, soportan largas dilaciones en espera de un pronunciamiento judicial, debiendo afrontar, mientras tanto, el pago de las cláusulas y los costes del proceso. Ante esta situación, esta Institución ha considerado necesario hacer un nuevo llamamiento público a todas las entidades financieras radicadas en Andalucía para que, sin más dilaciones, procedan a dejar sin efecto las cláusulas suelo incorporadas a sus contratos hipotecarios.

Este llamamiento se publicaba en nuestra página web a en el mes de noviembre de 2014 y se dirigía a las entidades financieras radicadas en Andalucía respecto de las que se han recibido quejas en esta Institución, mediante una petición específica que se ha cursado a través de la tramitación de una nueva queja de oficio ([queja 14/5655](#)).

Hemos apelado a la responsabilidad social de las entidades financieras, recordándoles la deuda que mantienen con la sociedad española por el esfuerzo realizado desde las arcas públicas para el sostenimiento del sistema financiero en los momentos más duros de la crisis económica. Igualmente hemos apelado a principios básicos de equidad y justicia, por entender inaceptable que sólo puedan beneficiarse de la anulación de estas cláusulas quienes disponen de los medios y los conocimientos necesarios para defender sus derechos en vía judicial.

Hasta la fecha de redacción del presente Informe Anual, hemos recibido la respuesta de Caja Rural de Granada que, dicho sea de paso, es una de las entidades que mayor atención ha prestado a nuestros requerimientos, sin perjuicio de que no podamos estimar como satisfactoria la respuesta ofrecida a la cuestión planteada.

En este sentido, la entidad se reitera en que es fiel cumplidora de la normativa vigente en cada momento y, como consecuencia de ello, son numerosas las resoluciones del Banco de España que reconocerían que la entidad no se habría apartado de las buenas prácticas bancarias en materia de cláusula suelo. De igual manera se estarían expresando numerosos Juzgados -destaca la entidad- y concluye que, en aquellos supuestos en que la actuación no ha sido la apropiada, la rectifican siguiendo los criterios que los órganos jurisdiccionales establecen.

Sin perjuicio de lo anterior, nuevamente se nos trasladada la oferta permanente de Caja Rural de Granada con sus clientes para adaptar las condiciones financieras que consideren más adecuadas a sus intereses, siempre mediante las oportunas novaciones jurídicas. Nuestra postura, sin embargo, sigue siendo firme a la petición de eliminación de todas las cláusulas que venimos reiterando. En primer lugar porque, si bien obviamente son los órganos jurisdiccionales los que velan por la adecuada aplicación e interpretación de las normas -en palabras de la carta recibida del Presidente de Caja Rural de Granada-, venimos reiterando que actualmente y con los criterios aportados por el Tribunal Supremo para la identificación de cláusulas



abusivas por falta de transparencia nos parece una injusticia dejar esta decisión en manos de los Tribunales porque para muchas personas ésta es una alternativa lenta, compleja y costosa.

Esta postura obcecada de las entidades financieras en mantener sus cláusulas suelo de modo generalizado contrasta con la sucesión de sentencias y pronunciamientos judiciales en las que Tribunales de diferentes instancias vienen declarando de forma abrumadora la nulidad de las cláusulas sometidas a su consideración. A ello debemos añadir que, justamente a la luz del criterio ofrecido por el Tribunal Supremo, en su sentencia de 9 de mayo de 2013, acerca de la necesaria transparencia en la incorporación de condiciones generales de la contratación a contratos suscritos con consumidores, la mayoría de las operaciones de préstamo realizadas hasta la fecha habrían incorporado una cláusula de limitación a la variabilidad del tipo de interés sin la necesaria garantía para «que el consumidor esté en condiciones de obtener, antes de la conclusión del contrato, la información necesaria para poder tomar su decisión con pleno conocimiento de causa».

En consecuencia, creemos que la revisión de las cláusulas suelo efectuada por las propias entidades, a instancias del requerimiento cursado por el Banco de España en el año 2013, no se habría realizado con el suficiente rigor ni habría derivado en la necesaria eliminación de las cláusulas que hubiese sido procedente a la vista del contenido de la referida Sentencia.

Finalmente debemos insistir en que la doctrina fijada por el Tribunal Supremo va más allá de las cuestiones a que somete su consideración el Banco de España durante la tramitación de sus reclamaciones. Este órgano supervisor limita su actuación a la supervisión del cumplimiento de la normativa de transparencia bancaria y de los buenos usos financieros, como el mismo aclara en sus informes y en las memorias del Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones. Este aspecto no es al que se refiere el Tribunal Supremo que, precisamente en su sentencia 241/2013, señaló que el adecuado cumplimiento de la normativa de transparencia debía suponer la superación de este “control de inclusión” para, posteriormente, analizar el profundo alcance que debe darse al “control de contenido” de manera que se permita «el perfecto conocimiento de la cláusula, de su trascendencia y de su incidencia en la ejecución del contrato, a fin de que el consumidor pueda adoptar su decisión económica después de haber sido informado cumplidamente».

Pero es que, ni siquiera en los casos que han obtenido un pronunciamiento del Banco de España señalando el incumplimiento de la normativa de transparencia bancaria o los buenos usos financieros, estarían siendo objeto de rectificación por parte de las entidades financieras. Así son muchos los casos conocidos por esta Institución en que la entidad responde al informe del Banco de España manifestando su disconformidad y su intención de mantener la cláusula controvertida, a lo que no puede oponerse el citado órgano supervisor dado el carácter no vinculante de sus informes.

Aprovechamos esta mención para insistir en un asunto que ha sido ampliamente debatido, y aunque excede de nuestras competencias, estimamos oportuno señalar con objeto de que puedan promoverse las iniciativas necesarias.

Se trata de la necesidad de reforzar el papel del Banco de España en orden a que sus decisiones puedan tener alguna virtualidad ante las entidades financieras y mejorar la protección de su clientela. En este sentido entendemos que debiera promoverse en la correspondiente normativa sobre servicios financieros el carácter vinculante de la solución que ofrezcan las entidades de resolución alternativa de conflictos. Sólo así podemos avanzar en la protección de las personas consumidoras mediante procedimientos extrajudiciales ágiles e imparciales, y, particularmente, en los casos de cláusula suelo que presentan unas dilaciones judiciales en determinadas provincias que impiden el acceso a un juicio justo en tiempo razonable.

Antes de concluir este apartado sobre la tramitación de quejas por cláusulas suelo nos permitimos ofrecer una valoración global de la respuesta ofrecida por las entidades financieras respecto de los casos particulares que les han sido trasladados. En este sentido ya tuvimos ocasión de informar el año pasado que esta Institución había considerado oportuno tramitar en el ejercicio de nuestras competencias mediadoras aquellas quejas en las que se nos aportaba un informe del Banco de España donde queda constancia del incumplimiento de los deberes de información y transparencia a cargo de las entidades financieras.



A lo largo del año 2014 hemos tenido ocasión de dirigir Resoluciones de mediación instando a la eliminación de la cláusula suelo incorporada al contrato de préstamo hipotecario de la parte promotora a las siguientes entidades financieras:

- Caja Rural de Granada: queja 13/753 (se archivó al iniciarse proceso judicial).
- Unicaja: queja 13/876, queja 13/980, queja 13/6410 (sin respuesta) queja 13/1681 (se archivó al comunicarnos la entidad el inicio de un proceso judicial).
- Banco Popular: queja 13/1131 (se aceptó la eliminación de la cláusula aunque no la devolución de cantidades cobradas de más), queja 13/5822 (se aceptó la petición en atención a la Institución que la formulaba), queja 13/2055 y queja 13/4759 (ambas sin respuesta).
- Caja Rural del Sur: queja 13/1658 (aunque la entidad manifestó que ofrecería una solución negociada, dicho contacto no se habría producido y el interesado formuló demanda judicial), queja 13/6395 (nos indicaron que se ofrecería una solución satisfactoria) queja 14/272 y queja 14/382 (la solución consistiría en la rebaja temporal del tipo de interés o en la posibilidad de acordar unas nuevas condiciones financieras mediante novación jurídica, por lo que considerábamos rechazada nuestra petición instando a la entidad nuevamente a atenderla para el restablecimiento de los derechos afectados), así como queja 14/3100 (se aceptó la eliminación de la cláusula pero imponiendo unas condiciones que reprochamos a la entidad).
- La Caixa: queja 13/3949, queja 14/166 (en ambas se rechazó la petición, ofreciendo exclusivamente una rebaja temporal del tipo de interés o la novación de las condiciones de la hipoteca con gastos notariales a su cargo, a lo que esta Institución manifestó su rechazo) y queja 14/5363 (sin respuesta).
- Caja España-Duero (Banco CEISS): queja 13/6295 (sin respuesta).
- Cajasur: queja 14/206 (sin respuesta).



## CAPÍTULO 01.XII URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

### 01.XII.2.1.1.1

#### La ejecución de obras sin licencia o sin ajustarse a la autorización concedida

La mayoría de las quejas que recibimos son denuncias, con frecuencia entre vecinos, por la ejecución de obras realizadas sin licencia o sin ajustarse a ella, que acuden a nuestra Institución porque se consideran perjudicados en sus derechos e intereses legítimos.

Aunque en el urbanismo, al tratarse una función pública, siempre hay un interés general o público que se debe proteger, lo que hace que se trate de uno de los supuestos en los que la acción pública es ejercitable por cualquier persona, lo cierto es que rara vez la motivación de las quejas hace alusión tácita o expresa a ese interés que se considera vulnerado, sino más bien a la infracción de una norma, como la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), o el PGOU municipal, de la que se deriva un perjuicio para la persona denunciante.

Tal fue el caso de la [queja 12/1638](#), que tramitamos por la denuncia del interesado de pasividad por parte del Ayuntamiento de Barbate (Cádiz) ante presuntas infracciones urbanísticas consistentes en la construcción de cuatro apartamentos sin licencia en la azotea del inmueble, donde tiene una vivienda, situado en ese municipio.

Tras diversas actuaciones, conocimos, después de recibir un último escrito, que se estaban siguiendo actuaciones municipales en torno a este asunto, pero no volvimos a recibir respuesta tras interesar que nos mantuviera informados de las subsiguientes actuaciones que realizara, lo que nos impedía conocer si se había dictado propuesta de resolución en los expedientes sancionador y de protección de la legalidad urbanística incoados por el Ayuntamiento en torno a este asunto y, consecuentemente, si había quedado o no restaurada la legalidad urbanística.

Permitir que pase el tiempo sin dictar la resolución que proceda en un expediente de restauración de la legalidad urbanística ante una posible grave infracción urbanística, que supone una clara vulneración del planeamiento urbanístico del municipio, supone incurrir en vulneración del artículo 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que, textualmente, dispone:

«Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos».

Así se lo hicimos ver a la Alcaldía-Presidencia, a la que formulamos, entre otras, Recomendación para que la denuncia de posibles irregularidades urbanísticas formulada por el interesado se impulsara en su tramitación, pero no obtuvimos respuesta a nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a la inclusión de la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En el supuesto de la queja 13/1179, los interesados nos exponían que venían denunciando en el Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) las obras, a su juicio ilegales, que se habían realizado en una vivienda de la planta superior a la que ellos ocupaban.

El Ayuntamiento había ordenado, incluso, la paralización de las obras pero las mismas habían continuado hasta su finalización. Señalaban que se había hecho un uso indebido de parte de la galería principal, en



su planta de acceso (planta segunda), mediante la construcción de un cerramiento de fábrica de ladrillo, apropiándose de parte de la misma y tapiando parcialmente una ventana de 0,70 x 0,80 m que pertenecía a la vivienda del 1º A de dicho inmueble.

Tras verificar que, pese a lo establecido en los artículos 181,182, 183 y 184 LOUA, que regulan los procedimientos de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado, así como de sus concordantes 36 y ss. del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de Marzo, la legalidad urbanística no había sido restaurada, formulamos, a la Alcaldía-Presidencia, Recordatorio de deberes legales, así como Recomendación para evitar la inaplicación y vulneración del planeamiento urbanístico que, en su día, se aprobó definitivamente para la debida ordenación del municipio, que podría verse conculcada en el supuesto de que no se adopten las medidas pertinentes para el restablecimiento de la legalidad urbanística.

Finalmente, procedimos a cerrar la queja cuando, de las sucesivas respuestas que nos remitió el Ayuntamiento, se desprendía que, tras girar visita de inspección al inmueble, se había podido comprobar que se habían demolido las obras que, en su día, fueron ejecutadas sin la preceptiva licencia municipal.

Un supuesto de disciplina urbanística es también el que motivó la presentación de la queja 14/4835 en la que el reclamante nos exponía que, desde hacía un año, de forma verbal y, posteriormente, por escrito, había denunciado al Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache (Sevilla) la construcción, al parecer sin licencia, de una terraza en la que se incluía una perrera que, además, invadía el dominio público. La perrera provocaba molestias a los vecinos, pues contaba con tres perros y, en aquellos momentos, varias gallinas y pollos, con malos olores, ladridos, insectos y parásitos. Sin embargo, siempre según el interesado, ni el Ayuntamiento adoptaba medida alguna en orden al restablecimiento de la legalidad urbanística, ni tampoco se daba respuesta a sus denuncias.

Tras nuestras actuaciones, el Ayuntamiento nos informó que pese a que el denunciado se había comprometido a restablecer la legalidad, lo cierto es que no había iniciado actuación alguna, por lo que se vieron obligados a dictar resolución por la que se acordó iniciar el procedimiento de imposición de multas coercitivas, anunciando que en el caso de que, tras imponer las doce multas, no se hubiera procedido a demoler lo indebidamente construido, se procedería a la ejecución subsidiaria por parte de Ayuntamiento.

## 01.XII.2.1.2 Gestión urbanística

...

Así, en la [queja 12/2476](#) intervenimos de oficio cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que la asociación de vecinos Jardines de Poniente, del municipio gaditano de Sanlúcar de Barrameda, había trasladado su malestar al Ayuntamiento por la falta de desarrollo urbanístico del Pago de La Milagrosa en el que, de acuerdo con convenio urbanístico firmado en su día entre la Corporación Municipal y la, entonces, Consejería de Obras Públicas y Vivienda, estaba prevista la construcción de 200 viviendas, en su mayor parte protegidas, y la remodelación total de la barriada.

La motivación principal de la tramitación de oficio de este expediente de queja derivaba del hecho de que, a juicio de esta Institución, la operación urbanística que supondría la aprobación y ejecución de un PERI que, además de ordenar y urbanizar adecuadamente la zona, permitiría la construcción de un importante número de viviendas protegidas y el realojo de los vecinos que, actualmente, residen en viviendas precarias, resultaba del mayor interés en un tiempo de crisis como el actual.

El Ayuntamiento tenía firmado un convenio con la entonces Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA, en la actualidad AVRA) del que se derivaba que solamente venía obligado a impulsar la tramitación y aprobación de dichos Proyectos de Expropiación y Urbanización, para que sea posible reactivar una actuación urbanística que, en principio, parece de indudable interés social.



Aunque el Ayuntamiento aludía en su primera respuesta para justificar la falta de desarrollo de esta actuación a una *“falta de capacidad presupuestaria de la Junta de Andalucía para hacer efectiva la actuación...”*, por lo que se buscan soluciones de financiación, lo cierto es que EPSA no alude a ello en su respuesta y solamente achaca la paralización del proyecto a la pasividad municipal en aprobar definitivamente los proyectos de expropiación y urbanización para poder continuar el desarrollo de la actuación.

Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia **Sugerencia** de que, previos los contactos y comunicaciones con la Empresa Pública del Suelo de Andalucía que se estimen precisos para aclarar y concretar los pasos a seguir para dar cumplimiento a los compromisos recogidos en el convenio específico de colaboración suscrito en su día y que se confirme por dicha Entidad que puede asumir su financiación, se impulse por parte de ese Ayuntamiento la aprobación definitiva de los proyectos de expropiación y urbanización requeridos, actuación que corresponde por razón competencial a esa Corporación Municipal.

El Ayuntamiento finalmente nos respondió que a pesar de las dificultades económicas, iban a poner en marcha los dispositivos administrativos necesarios para que en el menor tiempo posible esta actuación fuera una realidad, pero en el momento en que quisimos conocer la concreción de estas actuaciones y los plazos para ello, el Ayuntamiento no contestó a nuestros escritos por lo que entendimos que no se había aceptado nuestra resolución y procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

...

### 01.XII.2.1.3 Conservación y mantenimiento de inmuebles

...

De oficio abrimos la **queja 13/6099** al tener conocimiento, a través de los medios de comunicación, de la situación en la que se encontraba, en el municipio gaditano de Algeciras, un grupo de viviendas adosadas de nueva construcción deshabitadas, aunque al parecer ya finalizadas, en las que se ha podido comprobar, tras el incendio de una de ellas, que no tenían ventanas, persianas, puertas e, incluso, enchufes, encontrándose habitadas por “ocupas” y sufriendo actos vandálicos, al detectarse pintadas y destrozos en su interior.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento, éste nos indicó que habían dictado un decreto de Orden de Ejecución, por el que se otorgaba un plazo de diez días a la entidad propietaria de los inmuebles afectados para que los mantuviera en adecuadas condiciones de conservación, procediendo al cierre de puertas y ventanas para evitar su allanamiento y realizando tareas de limpieza y desescombro, añadiendo que, en caso de incumplimiento, se podrá llevar a cabo, entre otras medidas, su ejecución subsidiaria.

Por tanto, entendimos que el problema de abandono de estos inmuebles que motivó la tramitación de este expediente de queja se encontraba en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestra intervención en este asunto. En todo caso, indicamos al Ayuntamiento que, en caso de incumplimiento de lo ordenado, se procediera a la ejecución subsidiaria de las medidas de conservación precisas por parte de la Corporación Municipal a fin de evitar daños o perjuicios a los vecinos residentes en la zona.

...



### 01.XII.3.1 Actuaciones de oficio

...

- **Queja 14/4885**, dirigida al Ayuntamiento de Albox (Almería), relativa a la sentencia judicial que exige responsabilidad patrimonial a autoridades y funcionarios tras ordenar un juzgado que hay que indemnizar a los adquirentes de viviendas construidas en suelo no urbanizable.
- **Queja 14/5404**, dirigida al Ayuntamiento de Cantoria (Almería), relativa a la inejecución de las competencias municipales para paralizar la construcción de varias viviendas en el paraje de Las Terreras, en la que se ha ordenado por un tribunal de justicia la demolición.
- **Queja 14/5437**, dirigida al Fiscal Superior de Andalucía, relativa a la pasividad de los responsables municipales ante la ejecución de obras sin licencia en suelo no urbanizable.

...

## 22.4 CAPÍTULO 02. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA

### 02.2 Intervenciones realizadas por parte de la Oficina de Atención Ciudadana

...

#### **Consulta 14/7638.**

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

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

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

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





### **Consulta 14/7648.**

A través de la página de facebook dispuesta por el Defensor del Pueblo Andaluz recibimos un mensaje privado a través del cual se nos alertaba acerca de la situación de aparente desprotección que estaban padeciendo varios menores que residían en una localidad de la provincia de Sevilla.

A partir del mismo, y dada la gravedad de los hechos denunciados, nos pusimos inmediatamente en contacto con los servicios sociales comunitarios del Ayuntamiento del municipio en el que se encontraban los menores al objeto de ponerlos al tanto de la situación e interesar su intervención.

Al respecto, fuimos informados acerca de las actuaciones que estaban desarrollando con la familia, integrada por un matrimonio y 7 hijos, en los ámbitos educativo, sanitario y de empleo. Al parecer, se trataba de una familia afectiva que antes de llegar al municipio había estado residiendo de forma casi aislada, de manera que tenía una serie de costumbres cotidianas muy diferentes a las del resto de la sociedad.

No obstante, según nos relataban, la familia se había beneficiado del servicio de ayuda a domicilio y, a partir de ahí, se había logrado mejorar ostensiblemente en su integración social. Los menores, por su parte, estaban escolarizados y los servicios sociales mantenían un estrecho contacto con el centro educativo para coordinar actuaciones. Asimismo, estaban dentro del programa de refuerzo de alimentos y en el comedor escolar, por lo que en ese ámbito también se había logrado un avance importante.

Por todo ello, entendimos que la situación que nos fuera descrita a través de las redes sociales estaba siendo atendida oportunamente por la Administración.

### **Consulta 14/8622.**

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

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

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

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

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

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

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



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

...

### 02.3.3 Distribución de consultas por materias

...

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

...