



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

...

· **Queja 17/1027**, dirigida al hospital Virgen del Rocío, relativa a la demora en la atención en urgencias del hospital Virgen del Rocío, de un paciente en situación de vulnerabilidad.

...

· **Queja 17/6790**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Jaén y al hospital San Juan de la Cruz (AGS Norte de Jaén) de Ubeda, relativa al fallecimiento en urgencias de una señora mayor no acompañada tras doce horas sin que sea advertida su presencia.

...

1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO

1.11.1 Introducción

...

En relación con los **suministros básicos**, esta Institución viene desde hace ya varios años demandando de las distintas Administraciones públicas y de las compañías suministradoras la necesidad de dar una solución rápida y eficaz a la situación de aquellas familias que se ven amenazadas de corte en un suministro tan esencial como es la luz o el agua por no disponer de medios para afrontar el pago de las facturas.

Esta situación se ha generalizado tanto que ha llegado a recibir el nombre propio de “**pobreza energética o hídrica**”, y viene determinada por varias causas como son los bajos niveles de renta tras la situación de crisis económica, la subida de precios de los suministros y la mala calidad de la edificación.

Nuestra principal reclamación se ha centrado en la aprobación de una norma que, partiendo del reconocimiento del **derecho de las personas a unos suministros mínimos** en materia de energía y agua, establezca unas garantías concretas para que nadie quede sin acceso a estos servicios por razones económicas y regule unos procedimientos concretos para hacer realidad esta garantía.

Al respecto pudimos conocer a finales del año 2016 la aprobación por el Gobierno de la Nación del Real Decreto Ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica. No obstante, hubo que esperar al mes de octubre de 2017 -cuando se produce su desarrollo reglamentario mediante un Real Decreto y una Orden Ministerial- para concretar los aspectos que permiten hacer efectivas las medidas de protección.

En cuanto a la valoración que nos merece la nueva regulación del **bono social**, debemos reiterar que esta Institución viene defendiendo desde hace mucho tiempo su necesaria vinculación a la renta familiar, por ello consideramos un gran avance que se establezca una relación directa entre el nivel de renta y el disfrute del bono social, desvinculándolo de otras circunstancias como pudiera ser la situación de desempleo. Esta circunstancia, que daba derecho al bono social anterior, generaba situaciones de injusticia en una sociedad en la que impera el empleo precario y en la que estar laboralmente activo en muchos casos no puede asociarse a disponer de recursos suficientes para satisfacer necesidades esenciales.



No podemos compartir, sin embargo, que el bono social siga aplicándose a las familias numerosas sin establecer ningún tipo de limitación en función de sus niveles de ingresos, lo que puede dar lugar a situaciones poco justificables desde una perspectiva social.

También mostramos nuestro acuerdo con la fijación de unos límites máximos de consumo para la aplicación de los descuentos del bono social. Creemos que de este modo se evita el riesgo de incentivar el consumo irresponsable. No obstante, discrepamos de la decisión de fijar estos límites máximos por debajo de los perfiles de consumo medio de una familia normal, ya que consideramos que sólo debe perseguirse el despilfarro y nunca el consumo normalizado.

Respecto a las bonificaciones que incluye la norma, entendemos que las deducciones fijadas -25% o 40% según los casos- son un avance respecto de las existentes anteriormente y beneficiarán a un número importante de personas que actualmente están desprotegidas.

En cuanto a las **medidas de protección** para evitar el corte de suministro la regulación merece nuestro reconocimiento por cuanto supone el establecimiento de un marco normativo, tal como veníamos demandando, que confiamos pueda permitir la garantía efectiva del derecho a recibir este suministro esencial.

A este respecto, nos parece especialmente acertado que las garantías previas al corte de suministro se extiendan a personas que tengan contrato en mercado libre, superando la situación anterior que limitaba estas garantías a quienes estuviesen acogidos a la modalidad de Precio Voluntario al Pequeño Consumidor (PVPC).

Debemos rechazar que la fórmula de protección aplicada para el denominado **“consumidor en riesgo de exclusión social”** (copago de facturas Administración-empresas) se haya desvinculado del tope de consumo. Creemos que también en estos casos deben adoptarse medidas para desincentivar el consumo abusivo y el despilfarro.

Puede resultar cuestionable que la Administración pública deba soportar parte del coste de las facturas de las personas en situación de exclusión, ya que no debemos olvidar que el sistema de pago fijado por la norma supone garantizar a las empresas el cobro de unos recibos que de otro modo resultarían difícilmente cobrables, ahorrándose además los costes derivados del proceso de gestión de cobros. Al menos es un dato positivo que la aportación pública se limite al 50% de la factura y no alcance el 100% como venía ocurriendo hasta ahora.

Es importante tener en cuenta que para que se aplique el supuesto de cofinanciación de facturas la norma exige el cumplimiento de los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable severo. Esto supone que algunos usuarios de Servicios Sociales se encontrarán fuera de esta protección y sólo serán beneficiarios del descuento que fija el bono social. Prevemos que en algunos de estos casos seguirá siendo necesaria la ayuda de los servicios sociales.

A este respecto quedaremos pendientes de los efectos que conllevará la supresión del Programa Extraordinario para Suministros Mínimos Vitales y Prestaciones de Urgencia Social mediante su incorporación a la Renta Mínima de Inserción Social (aprobada por Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre). Las ayudas que sigan resultando necesarias habrá de abonarse entonces con cargo a las prestaciones de emergencia social de los Servicios Sociales comunitarios, que veremos si resultan suficientes para atender las situaciones de pobreza energética.

Anticipamos también que la puesta en marcha de los nuevos mecanismos de protección será compleja en cuanto a la acreditación de circunstancias personales y que seguirán planteándose casuísticas no amparadas en la normativa aprobada pero que sean merecedoras de la misma protección.

Como valoración final podemos señalar que la aprobación de la normativa estatal que permite la puesta en marcha del nuevo bono social eléctrico supone un paso adelante, aunque **echamos en falta el reconocimiento expreso del derecho de las personas en situación de exclusión a recibir unos suministros mínimos vitales de forma gratuita.**



Del mismo modo **seguimos demandando la adopción de medidas legales de protección con respecto al consumo de gas y agua**, al tratarse de suministros igualmente esenciales.

A este respecto nuevamente debemos recordar que la competencia autonómica en materia de aguas podría amparar una norma al modo de la estatal en materia eléctrica para paliar las situaciones de pobreza hídrica.

También consideramos oportuno insistir en que el abordaje de la denominada “pobreza energética” debería ser un paso transitorio en tanto no se adopta una respuesta conjunta y coherente a la situación de las familias que se encuentran en situación de exclusión social.

...

1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.11.2.1 Servicios de interés general

1.11.2.1.1 Energía

...

En la **queja 16/6932** acudía a esta Institución el Alcalde de Villablanca (Huelva) denunciando las molestias que venían sufriendo desde hacía años, especialmente graves para personas mayores o una familia con un menor que necesita conexión a oxígeno. Desconocían si se trataría de falta de inversiones o mantenimiento o si las conexiones no serían las adecuadas para la red y el consumo. En este caso comprobamos que la Administración había detectado la necesidad de que la distribuidora incorporase una nueva línea de alta tensión que cubriese el hueco eléctrico existente en la cobertura de la zona afectada.

...

1.11.2.1.4 Servicios financieros

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La propia Directiva 2014/17/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, establece que los Estados miembros velarán por el establecimiento de procedimientos adecuados y efectivos de



reclamación y recurso para la resolución extrajudicial de los litigios de los consumidores con prestamistas, intermediarios de crédito y representantes designados en relación con contratos de crédito, valiéndose, si procede, de organismos ya existentes.

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

1.11.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones

...

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

...

1.13 VIVIENDA

1.13.1 Introducción

...

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

...

1.13.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.13.2.1 Necesidad de vivienda

...

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

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