

EL ACCESO AL DERECHO A LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA, DESDE LA PERSPECTIVA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ.

El Defensor del Pueblo Andaluz, intenta en este documento aportar su visión sobre la situación actual de la tutela efectiva del derecho a la vivienda en nuestra comunidad a raíz de las quejas que se nos presentan y del resto de actuaciones de la Defensoría, por cuanto que la protección, defensa y promoción de los derechos sociales, entre los que se incluye el derecho a la vivienda, se configura como uno de los elementos esenciales de la función de los Defensores del Pueblo.

En este sentido, y aunque a la Defensoría no 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 este problema y ello, tanto a raíz de las quejas individuales que tramita como de las quejas de oficio, Informes Anuales e Informes Especiales al Parlamento de Andalucía.

1.-BREVE ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN Y PERFIL DE LA DEMANDA

En primer lugar 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 financiera, sin que existan suficientes recursos en materia de vivienda para responder a las mismas. Menos recursos, más necesidades y un espectro de población más amplio afectado

Y es que las quejas relacionadas con este derecho constitucional han sido una constante en esta Institución, año tras año, también, en aquellos momentos en los que, en nuestro país, se construían más inmuebles que en el total del territorio de los tres países de mayor población y PIB de la Unión Europea.

En cuanto a la problemática planteada en el DPA en relación a la vivienda e el ejercicio 2014, el grueso de las reclamaciones ciudadanas puede dividirse en 5 temas:

- Necesidad de una vivienda.
- Ayudas a la vivienda.
- Van a desahuciarle de su vivienda
- No puede pagar el alquiler
- Vive en una vivienda en mal estado/sin condiciones de habitabilidad.

Cuantitativamente, sólo **en el año 2014** la actividad del Defensor en esta materia significó un volumen total de **1.208 quejas y consultas**, desglosadas en:

- 410 por necesidad de vivienda
- 360 por ayudas a la vivienda
- 52 por desahucios
- 58 mediaciones realizadas con entidades financieras

De otra parte, iniciamos un total de 6 quejas de oficio por temáticas complejas, tales como:

- Necesidad Aprobación del Plan de Vivienda y Rehabilitación Autonómico.
- Viviendas protegidas vacías y desocupadas en la ciudad de Sevilla
- Erradicación de la infravivienda en Cádiz
- Situación irregular y ocupación de viviendas protegidas en Almensilla (Sevilla)

-Inicio Informe Especial sobre la necesidad de vivienda en Andalucía con mapa de viviendas protegidas desocupadas en la Comunidad

-Revocación denegación subsidiación de intereses de préstamos convenidos.

Ocupándonos ahora de las quejas por necesidad de vivienda, nos encontramos con que las personas que acuden a nosotros en demanda de ayuda para poder acceder a una vivienda protegida por la administración, en la mayoría de los casos nos manifiestan una carencia absoluta de ingresos o perciben algunos de muy escasa cuantía para la composición de los miembros de la unidad familiar (percepción de prestaciones como la ayuda económica familiar o el comúnmente llamado salario social) que no les permite pagar un alquiler en el mercado libre, y, en muchas ocasiones, ni siquiera un alquiler protegido en las promociones de estas características propiedad de organismo públicos.

Acuden a nosotros solicitando ayuda para acceder a una vivienda asequible que puedan pagar con sus exiguos ingresos.

Siendo muy diversa la casuística y las circunstancias en las que se encuentran las personas que acuden a nosotros en demanda de ayuda, podemos afirmar que la evolución en estos años, en muchos de los casos se trata de familias con personas menores a cargo, de mujeres solas con cargas familiares etc, que manifiestan encontrarse en situación de desempleo, a tiempo parcial o precarios y con una carencia absoluta o semiabsoluta de ingresos o que perciben algunos de muy escasa cuantía (percepción de prestaciones como la ayuda económica familiar, la renta activa de inserción o el comúnmente llamado salario social) y que por dicha razón no pueden pagar un alquiler en el mercado libre y ni tan siquiera en el protegido.

Muchos han sido desahuciados por impago de alquiler o han perdido su vivienda por ejecuciones hipotecarias o daciones en pago, e incluso sin haberlas perdido están en trance de hacerlo por no poder hacer frente a los gastos de las mismas, por lo que

solicitan acceder a una vivienda pública con un alquiler bajo que puedan pagar, en función de sus circunstancias económicas.

Algunas de estas personas nos manifiestan que ante la tesitura de verse viviendo en la calle se han visto abocadas a ocupar sin título legal para ello viviendas vacías.

En muchas ocasiones, las situaciones que se nos trasladan son verdaderamente dramáticas, por cuanto que tras el perder su vivienda las ha llevado a tener que convivir con sus 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, o también porque se han visto obligadas a acceder a **inmuebles que no tienen consideración de viviendas** o que aún siendo consideradas como tales, **no reúnen condiciones mínimas de habitabilidad** e incluso algunas personas manifiestan estar **viviendo en un coche**.

Pero es que además, el mayor empobrecimiento de las familias que venimos percibiendo, ha vuelto a suponer un **cambio en el perfil de las personas demandantes** de las viviendas protegidas, el de **familias** que en su día fueron **normalizadas** y ahora **se encuentran en situación de o en riesgo de exclusión social** que, o bien han perdido las viviendas que venían disfrutando o que desean acceder por primera vez a una vivienda y no pueden satisfacer este derecho en el mercado libre.

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, pasando a engrosar las ya abultadas listas de los Registros Públicos de Demandantes de Viviendas Protegidas.

Así, en lo que se refiere a la vivienda protegida en nuestra Comunidad Autónoma, hay que decir que, justamente, cuando más las necesitamos, **no hay oferta de viviendas protegidas públicas**

en alquiler adecuadas a los perfiles de la que percibimos como actual demanda.

A este respecto, no obstante, no podemos sino reiterar nuestras críticas respecto a la política de viviendas seguida en nuestro país en las últimas décadas, fundamentalmente destinada al estímulo de la vivienda nueva en compraventa, que en años de bonanza, no ha sido capaz de prever las funestas consecuencias que un período de persistente crisis económica y financiera pudiera tener sobre el derecho constitucional a la vivienda.

Baste con que citemos las cifras que el Plan Concertado de Vivienda y Suelo para Andalucía, 2008-2012, destinaba a uno y otro régimen de tenencia, que hablan por sí solas: 92.400 actuaciones de viviendas de nueva construcción en compraventa (de las que se han ejecutado, 40.597, el 43,9%) y 39.600 actuaciones de nueva construcción para arrendamiento, (de las que sólo se han ejecutado 13.647, el 34,5%), una previsión de casi el triple de viviendas en compraventa que en arrendamiento.

Es verdad que la crisis, que empezaba a hacer sentir sus efectos en los primeros años del Plan, se ha ido agravando en su entidad, complejidad y consecuencias, durante los años siguientes, con los efectos que ha tenido en las entidades financieras, en los particulares y, por supuesto, en los presupuestos públicos, pero creemos que ha podido influir también, en este incumplimiento de objetivos, el diseño de los propios productos ofertados en la política de vivienda, y por supuesto la falta de liquidez del sistema financiero, el retraimiento de la iniciativa privada para poner en marcha estas promociones y la propia situación económica de las personas demandantes.

Sin duda, a todo ello ha contribuido una directriz pública encaminada al fomento de la edificación y a la obtención y desarrollo de suelos para nueva construcción, la consideración de la vivienda casi exclusivamente como un valor de inversión y un sistema financiero y crediticio en continua expansión.

En paralelo, el mercado del alquiler de vivienda en España es muy débil, sobre todo si se compara con el de los países de nuestro entorno. Según los datos del último censo disponible, el alquiler significa en España, el 17%, frente al 83% del mercado de la vivienda principal en propiedad. En Europa, el mercado de la vivienda principal en alquiler representa una media del 38%, frente al 62% de vivienda en propiedad.

Baste también con que citemos las cifras que el Plan Concertado de Vivienda y Suelo para Andalucía, 2008-2012, destinaba a uno y otro régimen de tenencia, que hablan por sí solas: 92.400 actuaciones de viviendas de nueva construcción en compraventa (de las que se han ejecutado, 40.597, el 43,9%) y 39.600 actuaciones de nueva construcción para arrendamiento, (de las que sólo se han ejecutado 13.647, el 34,5%), una previsión de casi el triple de viviendas en compraventa que en arrendamiento.

Desde esta Institución 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 de 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.

Ya dijimos en su momento 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 pueden 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.

Todo ello se corrobora también con los datos, no contrastados por esta Defensoría, de los Registros Municipales de

Demandantes de Vivienda Protegida de Andalucía pues tienen más de 108.000 inscripciones y que son contundentes en cuanto a las necesidades habitacionales de buena parte de la población andaluza. De estos datos el 45% de las unidades familiares manifiesta preferencia por el alquiler con opción a compra frente a un 28% que prefiere el alquiler y un 27% que opta por la compra.

De estos inscritos, más de 78.000 son menores de 35 años, mientras que cerca de 19.000 son mayores de 50 años. En cuanto al IPREM, el 60% de los inscritos tienen ingresos inferiores a una vez el IPREM, entre 1 y 2,5 veces el IPREM se encuentra el 35% de los inscritos y sólo el 5% supera el 2,5 veces el IPREM.

2.-NECESIDAD DE APROBACIÓN URGENTE DE LOS PLANES DE VIVIENDA: AUTONÓMICO Y MUNICIPALES.

La respuesta pública a la necesidad de vivienda tiene que verse concretada en el Plan de Vivienda por cuanto que es el instrumento encargado de concretar las políticas de vivienda y suelo de la Comunidad Autónoma, para el período de vigencia al que se refiera, que analice el sector de la vivienda en Andalucía y su evolución, fije los objetivos y prioridades en materia de vivienda protegida, suelo y rehabilitación, prevea su financiación y las modalidades de ayudas autonómicas y la gestión de las ayudas estatales, las condiciones de acceso a las actuaciones protegidas que se prevean, las medidas complementarias que resulten necesarias y las de seguimiento y aplicación del plan.

Por otra parte, los requisitos de acceso a las viviendas protegidas ya sea en compraventa o arrendamiento, aparte de los generales previstos en la normativa andaluza, se encuentran supeditados a lo que establezcan los diferentes programas de vivienda del correspondiente Plan Plurianual de vivienda y rehabilitación, dándose la circunstancia de que en la actualidad en Andalucía este Plan aún no se ha aprobado, a pesar de que el Plan Nacional se aprobó mediante Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de vivienda, y de que se firmó el Convenio Bilateral para su gestión y ejecución entre el Ministerio de Fomento y la Junta de Andalucía, el

14 de septiembre de 2014, en base a lo cual consideramos que ha de aprobarse de forma urgente el Plan Autonómico y empezar a dar solución inmediata a la gran cantidad de familias andaluzas que necesitan acceder a un techo y a una vivienda digna y adecuada y no pueden satisfacerlo en el mercado libre.

Es necesario y urgente que exista un Plan andaluz de vivienda y Rehabilitación a la mayor brevedad posible, mediante el que se planifique, programe y concrete la política pública de vivienda en nuestra comunidad para los próximos años, con independencia del desarrollo mediante Órdenes específicas de varios de los Programas del Plan Estatal que se han llevado acabo hasta la fecha, que están permitiendo en parte, su implantación, desarrollo, gestión y ejecución en nuestra Comunidad, hasta tanto el Plan Andaluz sea aprobado.

En esta línea, también **es necesario que se elaboren y aprueben los Planes Municipales de Vivienda** para lo que la ayuda económica autonómica para su elaboración es imprescindible, sin perjuicio de que se pueda adaptar las exigencias de contenido si ello se estima oportuno, a las circunstancias económicas actuales de las administraciones locales. La mencionada aprobación, como decimos, es necesaria no ya por una exigencia legal, en virtud de lo que al respecto preveía la Ley 1/2010 del derecho a la vivienda en Andalucía, sino también porque son los municipios los que mejor conocen los problemas y necesidades habitacionales de su comunidad vecinal y cuyas propuestas de actuación al respecto han de coordinarse con sus competencias urbanísticas en materia de planeamiento etc.

Cualquier medida que se adoptase al respecto, estimamos que ha de contar con las Administraciones Locales afectadas, vía participación y consenso.

3.-LA VIVIENDA PÚBLICA

A nuestro juicio, a tenor de las quejas que venimos recibiendo en materia de vivienda en esta Defensoría, **el parque de viviendas de promoción pública de titularidad de la Junta de Andalucía** y destinado a las personas más vulnerables y con

menores niveles de renta, es total y absolutamente **insuficiente** para absorber la actual **demanda de personas en riesgo de exclusión social**, debido a varias razones, entre ellas, su escasa o nula tasa de reposición y la meramente simbólica construcción de estas viviendas, en términos cuantitativos, desde hace años, por lo que se debe **priorizar las medidas dirigidas a aumentar la disponibilidad de viviendas de este parque público, dirigidas a este segmento de población**, mediante la promoción por la Comunidad Autónoma de 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, habida cuenta de la existencia de 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.

En vista de todo ello, consideramos que **es urgente e imprescindible, la creación en nuestra Comunidad de un gran parque público de vivienda protegida de alquiler adaptado a los diversos perfiles económicos de la que percibimos como actual demanda.**

Para ello, es necesario **partir de un diagnóstico previo y riguroso de la necesidad de acceder a una vivienda digna y adecuada de Andalucía**, es decir, de la demanda de vivienda protegida y, en función de los datos que arroje el mismo, planificar y programar los objetivos a cumplir de carácter anual o plurianual, los cuales obviamente y evidentemente habrán de estar debida y suficientemente cuantificados y dotados económicamente.

En este contexto, el nuevo Plan Estatal contempla la puesta en funcionamiento de un programa nuevo, que busca comprometer a las Administraciones públicas en la **generación de un parque público de viviendas que pueda servir para crear una oferta en alquiler**, mediante la corresponsabilización de todas las Administraciones y sumar la subvención a la construcción de las viviendas, que expresamente se establece, otras aportaciones; en particular, la del suelo o edificio a rehabilitar de titularidad pública, en el caso del suelo preferentemente municipal, y las de las ayudas

complementarias que debieran aportar las Comunidades Autónomas a las estatales cuya existencia condiciona la viabilidad del programa.

No obstante, el Plan Estatal nada dice de cómo se va a materializar o con que medios, además de la aportación del suelo o de las edificaciones públicas a rehabilitar, la financiación complementaria por parte de las CCAA y las EELL, por lo que se echa de menos la necesaria mención al respecto que, a nuestro juicio, debería pasar por el **compromiso y voluntad decidida de las Entidades Financieras en orden a financiar este concreto Programa**, para lo que el Gobierno de la Nación y los Gobiernos Autonómicos, debería de llegar a **acuerdos, convenios o pactos concretos con dichas Entidades con esa finalidad**, tal como se efectuó para determinados programas de acceso a la vivienda protegida, en anteriores Planes plurianuales de vivienda y rehabilitación.

En relación a esta cuestión, no podemos sino referirnos expresamente a la **necesidad urgente de acceder a viviendas públicas de las familias que han perdido su vivienda** por no haber podido pagar los préstamos hipotecarios que les fueron concedidos para su adquisición, o por no poder pagar el alquiler de la que tenían contratada, debido al cambio de las circunstancias económicas de la unidad familiar a consecuencia de la crisis económica y financiera que venimos padeciendo, para las que creemos que **no son suficientes las medidas que se están poniendo en marcha, fundamentalmente en la situación de emergencia que se crea en el mismo momento del lanzamiento y la familia no tenga dónde alojarse.**

Ello es así, por cuanto que la creación de los parques públicos de vivienda en alquiler a los que se refiere el RD 233/2013, aún pueden tardar meses cuando no años en verse realizada.

Igual ocurre con la medida puesta en marcha por la Junta de Andalucía, mediante la Orden de 28 de noviembre de 2014, de concesión de ayudas para el alquiler de vivienda a personas en especiales circunstancias de emergencia social, por haberse visto

privadas de la propiedad de su vivienda habitual como consecuencia de una ejecución hipotecaria o por el ejercicio de cualquier otra garantía sobre la misma, o que se hayan visto obligadas a ofrecer su vivienda habitual en pago por alguna de las causas expresadas, sin que sea necesario la existencia de un procedimiento de ejecución o apremio.

Ello, por cuanto que tiene un plazo concreto para su solicitud y parece que no suficientemente dotado económicamente, por lo que quedarían fuera de la misma las personas que pierdan su vivienda por las causas contempladas con posterioridad a dicho plazo, el procedimiento de tramitación y concesión no solventa la necesidad urgente de vivienda al momento del lanzamiento y no contempla a las personas desahuciadas por impago del alquiler.

En consecuencia, se estima inexcusable y urgente, la puesta en marcha de **medidas concretas** que vengán a paliar si quiera de manera temporal, la necesidad urgente de alojamiento de las familias desahuciadas de su vivienda habitual, al momento de producirse el lanzamiento que no tengan resuelta la misma, **mediante la creación o reserva de alojamientos o viviendas públicas de emergencia**, o la puesta en marcha de un **fondo de ayudas a propietarios y arrendatarios** que, temporalmente y por causas sobrevenidas, no puedan afrontar el pago de las cuotas de la hipoteca o del alquiler, sin perjuicio de prever financiaciones flexibles para su reembolso o alguna otra de similares características con dicha finalidad.

Para cualquier medida que se adopte, se considera necesaria la colaboración y coordinación con los Servicios Sociales Comunitarios.

4.-LAS VIVIENDAS DESOCUPADAS: PROTEGIDAS Y LIBRES

Es frecuente que ante esta defensoría se planteen quejas **denunciando la existencia de viviendas protegidas de titularidad pública vacías**, carece de sentido que, una vez adjudicadas las viviendas de promoción pública, no se controle que efectivamente están ocupadas por las personas adjudicatarias. Si

grave es que los ocupantes no posean título legal –lo que es demasiado frecuente como esta Institución viene denunciando en sus Informes Anuales al Parlamento de Andalucía-, aún lo es más que exista un número importante, aunque indeterminado, de viviendas que no están ocupadas por sus adjudicatarios legales. Se trata de una cuestión escandalosa cuya entidad desconocemos pero sí hemos verificado que los responsables públicos, con frecuencia se desentienden del problema.

En este sentido pensamos que es imprescindible y urgente que se lleve a cabo, como paso previo, un **riguroso inventario de las viviendas del patrimonio público, que permita conocer su localización y su situación, legal o no, de ocupación y uso con la finalidad de poder adoptar las medidas oportunas en función de sus tipologías y de las circunstancias en las que se encuentren para que cumplan con el fin público que justificó su construcción** que no es otro que el de servir de alojamiento permanente y habitual de las familias necesitadas de este bien básico de la localidad de que se trate.

Por otra parte, la gestión eficiente y eficaz del patrimonio público de viviendas conlleva también que se lleven a cabo **Planes de Inspección programados y periódicos** con la misma finalidad, **debiéndose adoptar**, en los casos de las viviendas ya adjudicadas, **las medidas sancionadoras que se consideren oportunas, especialmente, en los casos de infracciones graves de la obligación de residencia habitual y permanente de la unidad familiar en la vivienda adjudicada.**

Asimismo, no es infrecuente que esta Defensoría tenga conocimiento de que existen viviendas públicas vacías debido a que se encuentran en **estado de inhabitabilidad o con graves deficiencias** e incluso, estando en dichas condiciones son adjudicadas a familias necesitadas de acceder a vivienda pública. Al respecto hemos de decir que la administración titular de la misma está obligada, más si cabe que cualquier propietario particular, a cumplir con los deberes urbanísticos de conservación, mantenimiento y reparación de estos inmuebles. Es inadmisibles que viviendas construidas con dinero público se encuentren por estas

causas sin servir a la finalidad pública que justificó su construcción, por lo que **las administraciones titulares deben de llevar a cabo las reparaciones oportunas con la finalidad de que estas viviendas adquieran las condiciones de dignidad y adecuación a su finalidad residencial que posibilite su nueva adjudicación.**

Además, con la finalidad de que las viviendas públicas no lleguen a perder esas condiciones de dignidad y adecuación que podrían dar lugar con posterioridad a costosas obras de rehabilitación, cuando no incluso de total sustitución de los inmueble, previa su demolición, se deberían prever **planes de reparación, rehabilitación, mejora y mantenimiento de su parque público residencial, programados y periódicos** que permitan con pequeñas o medianas inversiones mantener las condiciones de dignidad y adecuación de las viviendas de titularidad pública.

-No podemos dejar de hablar en este apartado de las tan reiteradas causas y consecuencias de la crisis económica, que han afectado a la **oferta de vivienda protegida en compraventa y a las promociones en alquiler con rentas más elevadas, que han dado lugar a que haya viviendas de estas características sin adjudicar por no haber demanda** para las mismas, no teniendo justificación alguna el que viviendas propiedad de la administración, promovidas con fondos públicos estén sin servir al fin último que justificó su construcción.

En el caso de las **destinadas a la compraventa**, era necesaria la habilitación legal que propiciara su **cambio de calificación al alquiler**, tal cual ha venido a efectuar la Disposición Adicional Cuarta R.D. 233/2013 de 5 de abril, en el que también se han adoptado otras medidas para paliar la situación en la que se encuentran sus promotores por dichas causas, debiéndose iniciar este trámite con la celeridad mayor posible, tras el inventario de las viviendas que se encuentren en estas circunstancias propiciando así su destino al arrendamiento con la mayor brevedad

No obstante, se podía haber aprovechado para **habilitar normativamente, el cambio de uso de las mismas de**

compraventa a alquiler, por motivos coyunturales y por determinado periodo de tiempo que pudiera ser prorrogable, sin necesidad de alterar la calificación de vivienda protegida en compraventa, mediante la autorización pertinente de la administración competente.

En el caso de que las viviendas protegidas promovidas en régimen de arrendamiento, que aún se encuentren sin adjudicar y por lo tanto, vacías y sin ocupar, por no haber encontrado demandantes con interés en las mismas, precisamente por lo elevado de su precio para las circunstancias económicas de las personas demandantes, creemos que la posibilidad de poder **cambiar las condiciones iniciales de estas promociones establecidas en la calificación definitiva de vivienda protegida**, en cuanto a requisitos a cumplir por las personas destinatarias y la cuantía de la renta, debería estar prevista y regulada normativamente, bien por el gobierno de la nación, para las promociones construidas al amparo de los planes estatales de vivienda, bien por la normativa autonómica, en caso de que se trate de Programas autonómicos propios de viviendas en arrendamiento.

Pues bien, en esta tesitura, debería hacerse por el gobierno de la nación, en el caso de las viviendas protegidas de nueva construcción en compraventa o arrendamiento construida al amparo de los Planes estatales de vivienda, como por las Comunidades Autónomas, en los casos de Programas propios de viviendas protegidas, que permanezcan si adjudicar, un **estudio serio y riguroso sobre la evolución de los precios de las viviendas protegidas en comparación con los precios de las viviendas libres en nuestro país o en la Comunidad para, en su caso, revisar y adaptar los módulos y coeficientes aplicables a la mismas y poder así ajustar su precio a las actuales circunstancias económicas**, tanto para establecer un nuevo precio de compraventa en caso de que no se estime oportuno su cambio de calificación a alquiler, como el nuevo porcentaje de la renta en las promovidas para arrendamiento.

Asimismo, queremos llamar la atención sobre el hecho de que cuando hemos preguntado a algún ayuntamiento sobre la

causa de que estas viviendas permanezcan un largo período de tiempo sin adjudicar y por tanto vacías y sin ocupar, desde su construcción, se nos argumenta, entre otras razones, (ausencia de demanda por incapacidad económica de las personas inscritas en el RPDVP, no concesión de créditos hipotecario para la adquisición a pesar de que las personas solicitantes reúnen los requisitos previsto para acceder a vivienda protegida etc.), que el proceso de adjudicación que prevé la normativa reguladora de los Registro Públicos de Demandantes de Viviendas Protegidas es complejo (sorteo para seleccionar adjudicatarios en sentido ascendente de la lista de demandantes, selección de titular y dos suplentes, renunciadas, régimen de comunicaciones y notificaciones etc.) por lo que se tarda un largo tiempo en la selección.

A este respecto, no podemos sino proponer la **realización de las modificaciones normativas** que sean necesarias, previa la consulta a las administraciones locales con competencias para la adjudicación de viviendas protegidas que propicie su participación en la propuesta de soluciones, **encaminadas a dotar de mayor agilidad en la selección y adjudicación de las personas adjudicatarias, sin perjuicio de la transparencia y garantías que ha de presidir este tipo de procedimientos.**

Finalmente, en cuanto a las viviendas protegidas en régimen de propiedad, es imprescindible que **el régimen de protección oficial se extienda durante toda la vida útil de la vivienda.**

No tiene sentido realizar un esfuerzo económico de financiación pública en suelo y ayudas y establecer unos procedimientos de selección para facilitar una vivienda digna a un sector de la población necesitado de tal protección para, al cabo de los años, o a petición de la persona interesada (en el caso de la descalificación) que tales viviendas entren a formar parte del mercado inmobiliario libre.

-Toda esta **situación** que describimos **se ve agravada por el conocimiento de la existencia de un gran número de viviendas vacías**, en general, **en nuestra Comunidad Autónoma.**

Según el Censo de Población y Vivienda referido a 2011, datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, en Andalucía, hay 637.221 viviendas vacías, en general, lo que representa el 14,6% de viviendas de la Comunidad, descontadas las viviendas destinadas a segunda residencia y un Stock de viviendas nuevas sin vender a 31 de diciembre de 2011 de 107.138, según los datos del Ministerio de Fomento, estando Andalucía, entre las tres primeras comunidades autónomas que acumulan el 51,66% del total nacional. Las provincias de Almería, Málaga y Sevilla, seguidas de Cádiz, según dicha fuente, son las que acumulan un mayor número de viviendas nuevas sin vender.

Que sepamos, **no existen datos oficiales de cual pueda ser el parque actual de viviendas vacías en manos de las entidades financieras** a tenor de los datos que se han venido dando en estos años de ejecuciones hipotecarias y daciones en pago de primera vivienda o vivienda habitual, **ni de éste, cuantas puedan tener la calificación de viviendas protegidas**. En todo caso, sí es presumible que haya un importante número de viviendas de estas características en sus manos, lo que llevó a la Defensoría, en una actuación de oficio, a proponer varias medidas al respecto.

También en esta línea, es imprescindible que **se refuercen los mecanismos de inspección sobre el uso y ocupación efectiva de las viviendas protegidas de titularidad privada y especialmente, las existentes en manos de las entidades financieras** y en su caso, **se ejerzan las competencias sancionadoras o expropiatorias previstas en la normativa vigente**, cuando las mismas no estén efectivamente ocupadas en la forma y plazos previstos en la ley.

-En cuanto a la problemática que suscita la existencia de la gran **bolsa de viviendas en manos de las entidades de crédito no sometidas a régimen de protección alguno**, los posicionamientos para la adopción de las medidas necesarias que contribuyan a aportar soluciones para su puesta a disposición de las personas necesitadas de este bien básico pueden ser bien distintas. No obstante esta defensoría va a dar algunas pinceladas desde el total convencimiento y consideración de que el derecho absoluto de

propiedad ha de ceder ante el derecho a la vivienda considerado como un derecho humano fundamental que ha de ser garantizado al sector de población que en ningún caso por sus propios medios, sin ayuda de la administración, va a poder satisfacerlo.

En el **contexto actual** en el que las Administraciones Públicas han visto **mermados** considerablemente sus **presupuestos** debido a los necesarios ajustes presupuestarios y de contención del gasto publico en clave de estabilidad y sostenibilidad financiera que hace que la inversión pública en materia de vivienda esté lejos de alcanzar las partidas presupuestarias que en los años de bonanza se destinaban a esta política, a lo que se une el convencimiento a todos los niveles del giro o cambio que había de dar la política de vivienda hacía la fórmula del alquiler y la rehabilitación regeneración urbanas con criterios de sostenibilidad, **las medidas para la puesta en valor del parque residencial en manos de las entidades de crédito para satisfacer el derecho a la vivienda de la ingente cantidad de familias que lo han perdido** a consecuencias de la crisis económico-financiera, **han de articularse como un instrumento más de la política de vivienda**, por más que haya voces discordantes, como las manifestadas por las Asociaciones de las Entidades Bancarias que niegan que en ningún modo la satisfacción de este derecho constitucional ha de hacerse a costa de dichas entidades.

Un argumento que pudiera ser utilizado por las entidades de financieras para no ceder sus viviendas en alquiler, es que no son inmobiliarias por cuanto que su línea de negocio es muy distinta, no queriendo implicarse en asumir o comenzar una actividad económica que implica un importante esfuerzo de gestión. No obstante, parece que podrían estar abocadas a esta línea de actuación dado que la incipiente recuperación económica que aboga el gobierno de la nación, por ahora, no les garantiza en absoluto que puedan vender sus activos de viviendas a precios que les resulten rentables, al menos para determinado tipo de inmuebles, debido a diversos factores, por un lado la importante bajada que los precios de la vivienda libre de segunda ocupación ha tenido en los últimos años y por otro la localización o ubicación de muchas de estas viviendas, cuando no la propia tipología de las

mismas, que hacen que no resulten atractivas para la demanda existente de viviendas en compraventa, por más que el mercado hipotecario esté dando incipientes muestras de reactivación, según los datos que últimamente están apareciendo en los medios de comunicación.

Para propiciar que a estas entidades les resulte atractivo poner en el mercado inmobiliario las viviendas de sus activos sin que ello conlleve constituirse en inmobiliarias con esa finalidad y que además no se les genere pérdidas por tenerlos inactivos, y que con una medida de esta calado, se pueda satisfacer además el derecho a la vivienda de la actual demanda, se podría optar **por la Comunidad Autónoma a la adopción de acuerdos o convenios de cesión de viviendas de las entidades financieras y de la SAREB a Entes Públicos para su gestión y destino a alquiler social**. Algunas Comunidades Autónomas tienen suscritos convenios con la SAREB en este sentido.

También se podía prever como incentivo que las obras de rehabilitación o reparación, en caso de que las viviendas necesiten de las mismas para adquirir las condiciones de dignidad y adecuación para ser cedidas como morada, corran a cargo de la entidad pública cesionaria y a compensar, en todo o en parte, con la contraprestación económica que se fije por la cesión vía convenio.

No obstante, para que esta medida pudiera tener un éxito adecuado, **los incentivos para la entidad de crédito deberían de resultar convenientemente atractivos**, no ya sólo desde el punto de vista económico y de aseguramiento de los riesgos como desde perspectiva de la credibilidad en la actuación de la entidad pública que gestione.

Por ahora desconocemos el resultado que haya podido dar este programa puesto en marcha en Andalucía por la Orden de 17 de octubre de 2013, por la que se regula el Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler de Viviendas y el Programa de Cesión de viviendas para el alquiler a Entes Públicos.

En cualquier caso, sí podemos adelantar que para la puesta en marcha de un programa de estas características como de

otros con la misma finalidad, **la debida publicidad y el esfuerzo para la concertación vía convenio con las entidades de crédito que posean activos residenciales en condiciones de ser cedidos, se configuran como líneas fundamentales de actuación por parte de las administraciones con competencia en materia de vivienda.**

5.-EL FENÓMENO DE LAS OCUPACIONES DE VIVIENDA SIN TÍTULO.

Consecuencia de lo anterior, nos encontramos también, con el **fenómeno nuevo**, por el número de quejas que han llegado a la Defensoría sobre esta temática, **de la ocupación de viviendas vacías propiedad de entidades financieras**, por familias normalmente con personas menores a cargo que ante la tesitura de verse en la calle, deciden ocupar estos inmuebles vacantes, solicitando mediación para permanecer en las mismas a cambio de un alquiler social.

Desde la Defensoría, **no podemos amparar este tipo de situaciones**, por cuanto que el derecho a la vivienda, su ejercicio y satisfacción, es de configuración legal. 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.**

Las ocupaciones de inmuebles de este tipo de las que ha tenido conocimiento esta Institución, en ocasiones, se trata de edificios pertenecientes a constructoras y promotoras privadas que han entrado en concurso de acreedores o que incluso han desaparecido.

En esta situación, estas edificaciones pueden permanecer durante varios años, por variadas razones, una de ellas la complejidad y lentitud de los procedimientos concursales por la saturación de los Juzgados de lo Mercantil, como no, también

fenómeno derivado de los efectos y consecuencias de la crisis económica.

Estos edificios, cuando la promotora-constructora ha desaparecido, permanecen como en una especie de tierra de nadie, sin que ninguna persona física o jurídica ejercite las facultades y deberes dominicales y sin que por tanto se lleve a cabo el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas que se adquieren con la concesión de la licencia de obras de edificación, como es la ejecución y terminación del edificio conforme al proyecto aprobado en su día y la solicitud y concesión de la pertinente licencia de primera utilización, a partir de cuyo momento las viviendas estarían en condiciones legales de ocupación y uso. Igual se puede predicar de los deberes de conservación en base a motivos de seguridad o salubridad.

Ante todo ello nos planteamos una serie de cuestiones para la reflexión: -¿qué va a pasar con estos inmuebles? Especialmente con los que oficialmente no tienen el carácter de edificios concluidos y en condiciones de ser habitados. ¿Tenemos instrumentos legales para su recuperación y puesta en valor?. Nos gustaría recordar a este respecto un precepto constitucional del que nos olvidamos con frecuencia, el art. 128 de la C.E. según el cual, “Toda la riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”.

En otros casos, nos encontramos con edificios que ya han sido adjudicados a las Entidades de Crédito que concedieron la financiación para su construcción, habiendo continuado esta Defensoría, durante el ejercicio de 2014 con las labores de mediación ante las mismas, cuando las personas que han ocupado viviendas de su titularidad acuden a nosotros solicitando nuestra mediación y ayuda para permanecer en ellas mediante un alquiler social, con un resultado que viene siendo positivo.

Estos hechos, preocupan seriamente a esta Defensoría por la magnitud que está alcanzando en nuestra Comunidad. De hecho, tenemos conocimiento de que al menos 350 familias viven en esta situación en las denominadas “Corralas” o grupos de

familias ocupantes de inmuebles de entidades financieras o de promotoras privadas en concurso de acreedores o desaparecidas, que quieren quedarse en las viviendas ocupadas, como hemos dicho, mediante un alquiler social, demandando una solución de conjunto para todas ellas, caracterizándose por estar unidas en ese empeño, además algunas por ser tributarias de 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 el problema de necesidad de vivienda que califican como de emergencia habitacional.

Asimismo, intuimos que hay un gran número de viviendas dispersas por todo el territorio de nuestra comunidad, propiedad de entidades de crédito que también han sido ocupadas y que no salen a la luz, dado el miedo de las personas ocupantes a ser desalojadas.

Esta Defensoría considera que es una cuestión que hay que abordarla con urgencia, por cuanto que este fenómeno, lejos de disminuir va al alza. Por otra parte, no es lógico que haya tan importante número de viviendas vacías de estas características en Andalucía, habiendo tantas personas y familias que no pueden acceder a este bien básico por sus propios medios, necesitando de la ayuda de la administración para satisfacer el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.

Es por ello que queremos plantear este problema que como decimos nos preocupa seriamente, también por la diversa problemática que afecta a los municipios en los que se está dando este fenómeno con una mayor entidad, relativos a seguridad ciudadana, enganches ilegales y fraude en los suministros básicos esenciales etc.

No obstante, queremos **abordar la cuestión desde la problemática que afecta a estos edificios como bienes inmuebles sometidos a la legislación urbanística.**

Como decíamos, en muchos supuestos de los que tiene conocimiento esta Defensoría, **los inmuebles ocupados están sin**

terminar y con la ejecución de las obras paralizadas y las personas que las albergan permanecen en ellos sin los suministros básicos y esenciales para vivir dignamente, como son la luz y el agua, pudiéndonos imaginar las difíciles condiciones diarias de vida de estas familias, que les entorpece, cuando no les incapacita, para el ejercicio de otros derechos.

En estos casos, las dificultades para llevar a cabo mediación alguna con la entidad propietaria para que las familias ocupantes puedan permanecer en el inmueble mediante el pago de un alquiler social son imposibles, por cuanto que si los edificios no están concluidos y la entidad no va a llevar a cabo de forma voluntaria las obras de terminación y solicitud/concesión de la licencia de primera ocupación, estas edificaciones de vivienda no pueden ser destinada a uso residencial y tampoco pueden ser instalados los servicios básicos de luz y agua.

En los últimos tiempos y en distintos foros, venimos oyendo que en los próximos años vamos a asistir a una demolición masiva de edificios de vivienda en esta situación, propiedad de las entidades financieras, con el coste en términos económicos y ambientales que ello pueda tener y cuando la política pública en materia de vivienda se ha orientado al alquiler y a la rehabilitación y renovación urbana.

Ante ello nos preguntamos qué **medidas** se podrían adoptar desde el poder público **para la puesta en valor de estas edificaciones**, a nuestro juicio una **posible solución sería el que pudieran pasar a constituir parte de los parques públicos de vivienda en alquiler previstos y fomentados en el Real Decreto 233/2013, en aquellos municipios en los que estén radicadas y haya demanda de viviendas en alquiler para las personas y familias con menores recursos económicos.**

En todo caso, creemos que las actuaciones a llevar a cabo tendrían un mucho menor coste en términos económicos y de tiempo que ejecutar edificaciones de nueva construcción para la constitución de los parques públicos de vivienda en alquiler a los que nos venimos refiriendo.

A tales efectos, creemos que la actual normativa urbanística, contempla instrumentos legales que pudieran posibilitar lo que aquí proponemos que prevén la declaración de caducidad de la licencia de obras si han transcurrido o se han incumplido los plazos de edificación, y su inclusión en el registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas, pudiéndose llegar a su adjudicación para ejecución por sustitución e incluso a su expropiación, para lo que las Entidades Locales han de demostrar una firme voluntad al respecto y verse apoyadas tanto por la financiación estatal como por la autonómica que prevé este Programa.

6.- EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS.

En cuanto al procedimiento de adjudicación y acceso a las viviendas protegidas por la Administración, y precisamente derivado del cambio de perfil de la demanda, hemos de decir que a pesar de que en la actualidad el acceso a las viviendas protegidas ha de efectuarse a través de los Registros Públicos de Demandantes que han de existir en todos los municipios andaluces, **para muchas de estas personas y familias el procedimiento de adjudicación se orienta al de excepción de la aplicación del Registro que prevé el art.13 de su normativa reguladora, las adjudicaciones de viviendas y alojamientos destinados a atender situaciones en el marco de las prestaciones de los servicios de asistencia y bienestar social, cuando se trate de unidades familiares en riesgo de exclusión social y cuando se justifique su carácter de urgencia por los Servicios Sociales del Ayuntamiento.**

Nos encontramos así, con que este procedimiento excepcional dadas las situaciones de precariedad económica y social de las familias que las sitúa en situación o en riesgo de exclusión, pudiera ser el aplicable en muchos de los casos.

7.-LAS AYUDAS PÚBLICAS A LA VIVIENDA

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, tales como los de subsidiación de intereses de préstamos convenidos, ayudas a propietarios e inquilinos o la renta básica de emancipación, las diferentes ayudas a la rehabilitación de edificios, instalación de ascensores etc, algunos de ellos supeditados a la previa existencia de consignación presupuestaria.

En algunos de estos casos, en las quejas presentadas ante esta Defensoría (reducción o supresión de las ayudas), no se ha podido entrar por razones de competencia, por tratarse de medidas adoptadas por la administración general del estado.

Igual ha ocurrido, en lo que a la falta de disponibilidad presupuestaria se refiere, con las ayudas autonómicas previstas en los Planes Andaluces, como era por ejemplo la ayuda para gastos de notaría y registro en la adquisición de viviendas protegidas, de instalación de ascensores, de rehabilitación integral etc., habiendo quejas en trámite y en curso de investigación.

En vistas de ello, consideramos de suma importancia que **se aclare definitivamente cuáles son los compromisos de pago contraídos tanto por la Administración Estatal como Autonómica, 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,** ello por cuanto que la actual situación sería un nefasto punto de partida para la puesta en marcha del nuevo Plan de Vivienda, además de que la experiencia acumulada relativa a las dificultades que hayan podido surgir en la gestión, tramitación y abono, debería servir a la hora del desarrollo normativo de los

Planes con la finalidad de corregir las disfuncionalidades detectadas.

8.-OTRAS CUESTIONES: LA CONSIDERACIÓN DE LAS VIVIENDAS COMO DIGNAS Y ADECUADAS.

- En el año 2014, asistimos 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, sin que en la actualidad exista programa alguno de vivienda encaminado a su eliminación.**

- También recibimos quejas de personas que solicitan poder cambiar o permutar su vivienda protegida por otra que mejor se adecue a sus circunstancias personales, variación de la composición familiar, muchas por de motivos de salud, de edad etc. como por ejemplo mayores o discapacitados que residen en plantas altas de inmuebles sin ascensor, etc.

Es por ello, que desde la Defensoría, venimos abogando desde hace años por **la creación de un banco de permuta de viviendas protegidas** por diversas razones pero, fundamentalmente, para adjudicar viviendas adecuadas a las necesidades de la población, sin costes adicionales.

Ello, además de facilitar la respuesta del patrimonio de viviendas protegidas a las necesidades de la población, permite poner en valor este patrimonio al hacerlo más eficiente para cumplir la finalidad con la que fue creado.

En relación ello, también es necesario que **las promociones públicas de vivienda se adapten al perfil y necesidades de las personas solicitantes mayoritarias** de éstas.

En muchas ocasiones, se trata de ofrecer una solución inmediata y temporal a una necesidad de vivienda en lugar de ofertar un costoso patrimonio inmobiliario para resolver un problema

“de por vida” para una familia. No pretendemos que se ofrezcan meras “soluciones habitacionales”, pero sí que las viviendas se adapten a las circunstancias personales y familiares que permitan cubrir sus necesidades en un horizonte de unos años.

-Es preciso que las Administraciones Públicas presten cobertura jurídica -a través de Ordenanzas-, técnica-desde las Oficinas de Proyectos- y económica -para las personas más necesitadas- para la instalación de ascensores en inmuebles de 3 o más plantas, carentes de estas instalaciones.

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.

9.-EL NECESARIO PACTO POR LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA.

Finalmente, esta Institución lleva desde hace años, especialmente en los últimos, **reclamando un pacto de los poderes públicos por la vivienda, en el que estarían presente también los agentes privados como 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 de muchas de las medidas necesarias con esa finalidad, algunas ya apuntadas en este documento, es imprescindible la anuencia y colaboración de todos los sectores implicados.