



**Sra. Consejera de Fomento y
Vivienda**

Diego Martínez Barrios, 10
41013 - Sevilla

Sevilla,
20 de julio de 2012

Sra. Consejera:

En nuestra Oficina cada vez se están recibiendo más y más quejas de la ciudadanía en las que nos dan cuenta de la necesidad de acceder a una vivienda digna y adecuada y de las gestiones infructuosas que, en este sentido, han realizado para alcanzar tal finalidad ante las distintas administraciones publicas.

Al mismo tiempo, también, se están presentando un importante numero de quejas motivadas por la privación del derecho constitucional del que venía disfrutando las personas interesadas, como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales de ejecución de deudas hipotecarias o de la entrega "voluntaria" de tales inmuebles por parte de los deudores hipotecarios que no pueden afrontar el pago de las cuotas adeudadas.

Se trata de una dramática situación que está afectando a miles de personas españolas y que preocupa seriamente al Defensor del Pueblo Andaluz, tal y como se puede verificar en los diversos informes anuales e iniciativas llevadas a cabo por esta institución en los últimos años. Esa preocupación se justifica plenamente, si tenemos en cuenta que la ejecución de los procedimientos judiciales hipotecarios conlleva la privación del derecho constitucional contemplado en el art. 47 CE, del que venía disfrutando la familia desahuciada.

Nos encontramos con un problema que, desgraciadamente, se está agravando ya que es previsible que cada vez se produzcan más desahucios, por los que este Comisionado Parlamentario continúa realizando iniciativas tendentes a proteger este derecho. Así, recientemente hemos iniciado una queja de oficio cuyo objetivo último es que, de la misma manera que existe ya en algunos municipios de Andalucía, se creen el seno de otros ayuntamientos de una cierta entidad poblacional una oficina de intermediación para el asesoramiento y mediación en los procedimientos en trámite de ejecución con la finalidad de intentar evitar el desahucio, para lo que tales oficinas podrían prestar el adecuado asesoramiento jurídico mediante profesionales de los colegios de abogados, una vez se llevara a cabo la firma de un convenio entre tales entidades colegiales y los ayuntamientos.

No se trataría de crear un nuevo recurso que venga a generar

adicionales costes económicos a las ya de por sí debilitadas arcas municipales, ni asumir competencias que, en su caso, sean incompatibles con el nuevo marco jurídico que va a definir los ámbitos de intervención de las entidades locales, de acuerdo con la anunciada reforma de la normativa en relación con las competencias del régimen local.

En realidad, lo que pretendemos es que se aprovechen sinergias y se optimicen recursos humanos ya existentes para ofertar una labor de mediación y asesoramiento a familias que se encuentran en riesgo de perder su vivienda por efecto de la situación económica actual. En tal caso, el apoyo técnico se prestaría, además de a las personas incursas en los supuestos contemplados en el Real Decreto Ley 6/2012 de 9 de Marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin Recursos (en lo sucesivo RDLMUPDH), a otras familias en precaria situación económica y en riesgo de pérdida de la vivienda para las que, además, se pediría la flexibilización de los requisitos para acceder a los servicios de la abogacía de oficio y se intentaría la financiación de los costes, que no tienen que ser necesariamente elevados, para la Consejería de Justicia de la Comunidad Autónoma.

Esta propuesta constituye un botón de muestra de la preocupación compartida por encontrar instrumentos para proteger el derecho constitucional a la vivienda de quienes se encuentran en riesgo de ser privados del mismo.

Pero el objeto de este escrito, aun guardando en distintos aspectos bastante relación con la cuestión de los desahucios de deudores hipotecarios que no pueden afrontar el pago de las cuotas que les corresponden, pone el punto de mira en otra realidad que, también, es consecuencia de la ejecución de tales créditos hipotecarios impagados.

Nos referimos a la enorme bolsa de viviendas existente en manos de las entidades financieras derivada de llevar a término tales procedimientos.

Dentro de esta enorme bolsa de vivienda, con inmuebles en un porcentaje importante sobrevalorados (activos inmobiliarios tóxicos) en relación con la evolución de los precios que se han producido en el mercado, nos preocupan de una manera singular las miles de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública que actualmente detentan las entidades bancarias. En estos supuestos, al drama ya provocado, en su día, con motivo del desahucio o la entrega "voluntaria" por parte de los propietarios que no podían afrontar el pago del crédito, se une la incongruencia, en términos sociales, de que viviendas que fueron construidas para dar respuesta a sectores de población que no podían satisfacer el derecho constitucional contemplado en el art. 47 CE, permanezcan durante mucho tiempo como un activo inmobiliario de las entidades financieras, incumpliendo la función social que justificó su construcción.

En este sentido, como conocen ampliamente en esa Consejería, la naturaleza de las viviendas protegidas garantiza que tales inmuebles tengan unas características y calidades supervisadas por la administración, y supone, también, que cuenten con una financiación parcial del sector público destinada a que las personas que no pueden acceder a este derecho constitucional a



través del mercado libre, puedan disfrutar de estos inmuebles gracias a las líneas de apoyo que se contemplan en su normativa reguladora.

Es decir, se trata de viviendas en las que existe una financiación parcial o total (aportación en especie) del suelo sobre el que se construye y en las que, como sabemos, hay también distintas líneas de financiación tanto para la primera aportación (subvenciones), como para la subsidiación de los intereses. Esto, con un objetivo claro, que es facilitar con tales beneficios públicos el acceso a la vivienda a personas que no pueden disfrutar de un techo digno a los precios de mercado.

Justamente por ello, la persona propietaria de estas viviendas no sólo debe cumplir unos requisitos previos, sino que una vez que disfruta de este derecho constitucional, gracias en cierta medida a esa financiación pública, debe de asumir también unas obligaciones y, entre ellas, la establecida en el ámbito de la legislación del Estado en el Real Decreto 3148/78, de 10 de Noviembre que establece:

«Destino. Las viviendas de protección de oficial habrán de dedicarse a domicilio habitual y permanente, sin que bajo ningún concepto, puedan destinarse a segunda residencia o a cualquier otro uso....»

Precisamente para garantizar que se respete esa obligación el incumplimiento de tal exigencia aparece tipificado en el art. 56 de esta normativa como infracción muy grave.

En el ámbito autonómico, distintas Comunidades Autónomas han hecho uso de su competencia exclusiva en materia de vivienda y han establecido el régimen jurídico de las viviendas protegidas, sin perjuicio de la normativa estatal aplicable, en sus respectivos territorios. En el caso de Andalucía, dentro del marco del art. 148.1.3 de la CE, se ha llevado a cabo el desarrollo normativo a través de distintas disposiciones. La Ley 13/2005, de 11 de Noviembre de Medidas de Vivienda Protegida y el Suelo de Andalucía (en lo sucesivo LVPSA) establece, con toda claridad, en su art. 4. Destino y Titularidad que «1. Las viviendas protegidas se destinaran a residencia habitual y permanente.»

Consecuentemente, y en coherencia con la función incuestionablemente social que tienen estas viviendas, la LMVPSA contempla unas posibles actuaciones ante el incumplimiento de esa obligación.

En primer lugar, la posible expropiación de las viviendas protegidas que no están siendo ocupadas en los términos establecidos en la ley. Así, el art. 14, apdo. 1 determina que:

«Con independencia de las sanciones que procedan, existirá causa de utilidad pública o interés social, a efectos de la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas protegidas, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

(...) B) no destinar a domicilio habitual y permanente o

mantenerla desahitada por un plazo superior a tres meses fuera de los casos establecidos en las normas de aplicación.»

Por otro lado, la misma ley, en el art. 20, contempla como infracción muy grave:

«E) no destinar a domicilio habitual y permanente o mantener deshabitada sin causa justificada durante un plazo superior a tres meses las viviendas protegidas, y en todo caso, dedicarlas a usos no autorizados o alterar el régimen de uso de la misma.»

La consecuencia del incumplimiento de esa obligación tiene la consideración de infracción muy grave por lo que se podría imponer una multa de 30.001 hasta 120.000 €.

Por supuesto, es del todo punto comprensible que, por tal motivo, exista una “exceptio legis” y que como consecuencia de los procedimientos de ejecución hipotecaria, se produzca un cambio de titularidad a favor de las entidades acreedoras. Sin embargo, la cuestión que nos preocupa es que, una vez operada la transmisión del inmueble, no se establezca un límite temporal específico para que tales entidades mantengan la titularidad de ese patrimonio sin darle un destino adecuado, ya sea ofreciendo las viviendas, previos tramites legales oportunos, a otros posibles propietarios; ya sea ofertándolas en alquiler a quienes, en uno u otros casos, cumplan los requisitos para ser beneficiarios de estas viviendas.

En efecto, no tiene sentido que miles de viviendas construidas, como hemos dicho, con una financiación parcialmente pública, expresión en muchos casos del compromiso de la ordenación urbanística con los fines que establece el art. 47 de la CE, termine en manos de entidades financieras durante un largo periodo de tiempo, mientras un sector de la población, posible destinataria de las mismas, no puede acceder a un techo digno.

La adopción de medidas destinadas a estimular que en un plazo determinado y de manera eficiente la salida al “mercado protegido” de estas viviendas permitiría a las entidades financieras rentabilizar estos activos financieros que tantos problemas han generado en nuestro sistema bancario. Una actuación de esta naturaleza facilitaría el acceso a la vivienda a miles de familias necesitadas de un techo digno, ya sea en régimen de propiedad o de alquiler. Y desde luego esta medida compensaría de algún modo el esfuerzo extraordinario que la sociedad española está haciendo para hacer posible el saneamiento del sistema económico.

En línea con esta propuesta debemos recordar que en distintas normativas autonómicas, en el caso andaluz en el Decreto 149/2006, de 25 de Julio por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de Andalucía (en lo sucesivo RVPA), se establece en su art. 4. Titularidad de los derechos sobre la vivienda protegida, que:

«1. Las personas físicas pueden ser titulares del derecho de propiedad o de cualquier otro derecho real de uso o disfrute



sobre la vivienda protegida.

2. Las personas jurídicas pueden ser propietarias de viviendas protegidas que se destinen al alquiler en los supuestos que recojan los correspondientes programas».

Por ello, a sensu contrario, las personas jurídicas únicamente pueden ser propietarias de viviendas protegidas si las destinan al alquiler y de acuerdo con los programas de vivienda previstos en los planes de vivienda.

Además, sin perjuicio de los requisitos que, tanto vendedores como compradores tienen que observar en las primeras transmisiones de viviendas, el RVPA exige para los supuestos que serán más frecuentes, las segundas y posteriores transmisiones, en su Capítulo IV, una serie de exigencias que, en todo caso, deben ser cumplidas por las partes.

En esta línea el art. 26.1, apartado in fine, dispone que «Los requisitos anteriormente citados tienen la consideración de limitaciones de la facultad de disponer de la persona titular de la vivienda protegida». Por tanto, de la misma forma que entendemos que ninguna entidad financiera en Andalucía puede detentar indefinidamente estos inmuebles sin darle el destino previsto en la norma, estimamos, también, que tampoco pueden transmitir ni alquilar una VPO sin respetar escrupulosamente los requisitos antes mencionados. Tales exigencias se refieren a los procedimientos de transmisión, el precio máximo de venta o alquiler, circunstancias de los adquirentes, régimen de comunicaciones, autorizaciones previas a la transmisión, etc.

Por otro lado, es necesario tener presente que el art. 33 RVPA establece: «A las transmisiones forzosas, judiciales o extrajudiciales, de las viviendas protegidas les será de aplicación lo dispuesto en el presente Capítulo en cuanto al régimen de comunicaciones, de acuerdo con la naturaleza de estas transmisiones».

En fin, sin ánimo de extendernos más sobre las peculiaridades que conforman el régimen jurídico de la VPO en nuestro país y comunidad autónoma, basta recordar, por último, la obligación de poner en conexión la oferta de viviendas protegidas con los registros de demandantes de vivienda, lo que determina el cumplimiento de una serie de obligaciones como las previstas en el art. 9 del Decreto 1/2012, de 10 de Enero por el que se aprobó el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas de Andalucía.

Por tanto, y a modo de resumen, esta Institución entiende que, en el ámbito nacional, y, en nuestro caso, andaluz, existe un elevado número de viviendas protegidas cuyos titulares originarios se vieron privados de ellas como consecuencia de la ejecución de procedimientos hipotecarios, o de la entrega “por mutuo acuerdo” para saldar deudas bancarias y que tales viviendas construidas bajo una normativa protectora no pueden estar bajo titularidad de las entidades financieras de manera indefinida, mientras un amplio sector de la población que crece día a día se encuentra en situación de exclusión del disfrute de este derecho, al no poder acceder al mismo en el mercado libre de vivienda.

Somos conscientes que la cuestión de fondo planteada, con distintos perfiles, es objeto de preocupación en los poderes públicos, en distintos colectivos y por supuesto las entidades financieras están muy interesadas en desprenderse para sanear sus balances de estos inmuebles, por lo que creemos que cualquier medida destinada a facilitar la salida al mercado protegido de estos inmuebles será bien recibida.

Desde luego, sería muy deseable que las entidades financieras facilitaran en la medida de lo posible el denominado "alquiler social" del que, con matices, se ha hecho eco recientemente el mencionado RDLMVPDH, creando una línea de actuación que consideramos muy recomendable para el perfil de situaciones que se describe en esta norma. Tal alquiler conlleva lógicamente el que la entidad financiera continúe siendo titular del inmueble.

Pero con independencia, de esa opción, que, insistimos consideramos muy positiva y que se debe de fomentar, el objeto de este escrito es trasladarle una Sugerencia, que contiene distintas propuestas susceptibles, lógicamente, de ser discutidas, ampliadas y matizadas en los términos que considere oportunos, con objeto de que, si es compartida por esa Consejería, asuma su contenido dentro del amplio ámbito competencial que en materia de vivienda corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ello, sin perjuicio de que dado el alcance, implicaciones y naturaleza de algunas de las medidas que habría que adoptar para llevar a término el contenido completo de esta Sugerencia, creemos que sería necesaria la intervención del Estado y de otras Comunidades Autónomas.

Por este motivo, estimamos que, si comparte nuestras propuestas, sería aconsejable hacer llegar las mismas a la Comisión Interterritorial Estado-Comunidades Autónomas que corresponda a los efectos procedentes.

A la vista de todo ello, al amparo del art. 29, aptdo. 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, **Sugerimos** que se adopten una serie de medidas destinadas a dinamizar eficientemente la salida al mercado de viviendas protegidas que actualmente sean titularidad de las entidades bancarias y que permanezcan desocupadas al no haber sido vendidas o arrendadas a personas que cumpliendo los requisitos establecidos en las normas de viviendas de protección pública puedan acceder a las mismas, incumpléndose con ello la función social atribuida a este tipo de propiedad.

De acuerdo con todo ello, consideramos que sería muy oportuno generar un marco normativo y de actuación destinado a alcanzar los siguientes objetivos:

1.- Que todas las entidades financieras radicadas en Andalucía y, al ser posible, en España elaboren, en un plazo determinado y perentorio, un inventario de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública que, actualmente, se encuentren bajo su titularidad. Una vez llevada a cabo la confección de ese inventario se dará traslado del mismo a la Administración del Estado, a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos en cuyos territorios estén ubicadas las viviendas, a fin de que se integre en la publicidad



de la oferta de viviendas de protección pública que se debe incluir en las páginas web y otros medios de difusión que se consideren oportunos, para facilitar el acceso a la información de toda la ciudadanía.

La información debe incluir datos más detallados de los que habitualmente se ofrecen en las páginas web respecto de características, antigüedad, precio, localización y otros, de acuerdo con unos criterios mínimos que se deberán establecer en la propia normativa reguladora.

2.- Con objeto de optimizar el uso y destino de estas viviendas para adjudicarlas en régimen de venta o alquiler, por las entidades financieras, se debería estudiar el establecimiento de un plazo máximo en el que serían ofertadas conforme al régimen jurídico que, en cada caso, fuera de aplicación, a través de los medios mencionados. Así mismo se establecería un plazo para su demanda por personas que estuvieran interesadas en su adquisición o arrendamiento residentes en la Comunidad Autónoma.

Transcurrido ese plazo, se debería dar la opción de que cualquier persona del territorio nacional, al margen de su lugar de residencia, pueda optar a solicitar una vivienda de estas características. Lógicamente, siempre que cumpliera todos los requisitos exigidos por la normas de aplicación en función de la tipología de la promoción de viviendas y, por supuesto el de comprometerse a utilizar la vivienda adquirida como lugar de residencia habitual. Esto, con objeto de evitar que viviendas a las que pueden acceder personas españolas conforme al art. 47 de la CE, estén vacantes y en manos de las entidades financieras sin cumplir su función social .

3.- En todo caso, las viviendas serían adjudicadas conforme a los procedimientos, trámites y requisitos establecidos en la legislación del Estado y en la normativa de la Comunidad Autónoma en la que se lleven a cabo tales adjudicaciones. El cumplimiento de tales normas será vigilado y exigido por las administraciones que deban supervisar los procedimientos de selección y adjudicación de viviendas.

4.- Tendrían el carácter de demandantes preferentes de las viviendas que se oferten en alquiler, las personas y familias que estén afectados por procedimientos de desahucio o que, incluso, hayan sido desahuciadas de viviendas protegidas, respecto de los inmuebles en los que estén viviendo o de los que hayan sido desalojados y continúen desocupados, siempre y cuando ejerzan ese derecho dentro del plazo que se establezca y cumplan los requisitos de solvencia que se exijan para el alquiler por la entidad financiera. En todo caso, tratándose de viviendas protegidas se tendrá en especial consideración la aplicación de las normas previstas en el RDLMUPDH.

5.- Se podría contemplar el ejercicio de la facultad expropiatoria por parte de las administraciones autonómicas de aquellas viviendas protegidas que incumplan la obligación de ser ofertadas en el plazo que se establezca en la norma. A estos efectos, la valoración del inmueble sería muy inferior a la de referencia, según la legislación de viviendas de protección oficial, ya que tendría la consideración de expropiación-sanción, como la figura similar existente en la legislación urbanística, por incumplimiento de la función social

de la propiedad. Al tratarse de un supuesto singular de expropiación exigiría, en todo caso, que su regulación se llevara a cabo de acuerdo con lo establecido en el art.33 de la Constitución.

6.- Con la finalidad de gestionar de manera eficiente por parte de los responsables que tienen asignada la función de llevar a término estas transacciones jurídicas económicas se les debería de facilitar una formación adecuada, sin perjuicio de que se puedan estudiar la conveniencia de crear o concertar con entidades ya existentes la gestión de venta o alquiler de estas viviendas.

7.- Creemos que sería conveniente que se creara una comisión mixta de seguimiento del proceso que se ponga en marcha integrada con representantes de las entidades financieras y de la administración autonómica, sin perjuicio del órgano «ad hoc» que, en su caso, se creara en el Estado. Esto, a fin de supervisar las obligaciones y compromisos derivados de estos procesos, el cumplimiento de las exigencias de venta y de alquiler, la adecuada proporcionalidad en la exigencia del nivel de solvencia por parte de las entidades financieras hacia los adquirentes o arrendatarios basada en parámetros objetivos y conformes con lo establecidos en la legislación de viviendas de protección pública que, en todo caso, deberían ser respetados por tales entidades financieras. En definitiva, esta comisión mixta tendría por misión garantizar la seguridad jurídica, la transparencia y la igualdad en los procedimientos de oferta, venta y alquiler de estas viviendas.

8.- Aunque somos conscientes de las dificultades que actualmente supone cualquier nueva aportación económica para facilitar el acceso a la vivienda de la ciudadanía, se podrían contemplar, ya sea por el Estado y/o en su caso por las Comunidades Autónomas, unas líneas de ayudas destinadas a facilitar el acceso en régimen de propiedad o de alquiler a familias que se encuentren en especial situación de precariedad económica, aunque su perfil no sea equiparable al contemplado en los supuestos del RDLMUPH 6/2012, para facilitar el acceso a las viviendas protegidas que se oferten en alquiler.

9.- Se debería tener en consideración la posibilidad de modular de alguna manera los precios de las viviendas protegidas que sean actualmente de la titularidad de las entidades financieras, reduciendo a estos efectos los precios máximos contemplados en la legislación de viviendas de protección pública a fin de hacerlas más asequibles para la ciudadanía. Ello, teniendo en cuenta el esfuerzo extraordinario que la sociedad española, en su conjunto, está realizando para facilitar el saneamiento del sector bancario. Esta valoración a la baja, respecto de los precios máximos que contemplan las normas de protección pública de vivienda, podría abordarse, en cierta medida, como una contrapartida de carácter social, a la contribución que la ciudadanía está realizando para facilitar la solvencia y saneamiento del sistema financiero. Al menos, parece que tal medida podría adoptarse respecto de las entidades financieras que reciban algún tipo de ayuda con esa finalidad.

Hasta aquí el contenido y alcance de nuestra propuesta para impulsar la incorporación al “mercado de vivienda protegida”, ya sea en régimen de



propiedad o en alquiler, de una manera eficiente los inmuebles de esta naturaleza de titularidad de las entidades bancarias.

Confiamos que, como manifestábamos anteriormente, dentro de su ámbito competencial, y dada la gran cantidad de viviendas que se encuentran en esta situación en Andalucía, se adopten, a la mayor brevedad posible, cuantas medidas sean necesarias para que las mismas cumplan la función social que justifica su régimen jurídico singular.

Agradeciendo anticipadamente su colaboración quedamos a la espera de que nos informe de las medidas que, en su caso, se van a adoptar para llevar a término el contenido de esta Sugerencia, atentamente le saluda,

José Chamizo de la Rubia
Defensor del Pueblo Andaluz en funciones