

1.15.1 Introducción

En el ámbito del derecho a la vivienda, en este año 2018 se han seguido agravando las consecuencias de la crisis económica de hace diez años. Las aún elevadas tasas de desempleo, la precariedad laboral, la especulación inmobiliaria y el alza de los precios del alquiler siguen suponiendo que un **gran número de hogares no puedan acceder a una vivienda digna y adecuada si no es con ayuda pública**, ya sea mediante vivienda social, ayudas directas u otros instrumentos.

Esta situación tiene directas consecuencias a nivel social, especialmente en la población más vulnerable, por cuanto la vivienda constituye una necesidad tan fundamental y básica en la vida de cualquier persona como la alimentación, el descanso o la higiene, es la base desde la cual construir un hogar y desarrollar un proyecto vital, sin la que difícilmente se puede aspirar a ejercer los demás derechos.

A pesar de que los artículos 47 de la Constitución española y 25 del Estatuto de Autonomía de Andalucía contemplan el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada e instan a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, sigue siendo un derecho fuertemente vulnerado.

En efecto, mientras los registros públicos municipales de demandantes de viviendas protegidas siguen engrosando sus “listas de espera”, las dificultades para acceder a la vivienda se agravan y los desahucios continúan a un ritmo imparable, con ligeros cambios: si hace unos años el principal motivo del lanzamiento de vivienda eran las ejecuciones hipotecarias, actualmente lo es el impago de las rentas del alquiler.

Asimismo, las ocupaciones de viviendas sin título legal siguen siendo el último recurso para muchas familias que no encuentran alternativa habitacional y se ven en la calle. Lo anterior no obsta para que también estas ocupaciones causen un gran perjuicio, no sólo a la propiedad, sino también al vecindario e incluso a la sociedad, en el caso de las ocupaciones de viviendas públicas.

Esta situación no afecta solo a los colectivos más desfavorecidos, también las clases medias, los jóvenes que quieren emanciparse y los hogares que se desintegran por separaciones conyugales se ven atrapados entre los precios alcistas de los alquileres (especialmente en los núcleos urbanos de las capitales y en los municipios costeros) y la escasa oferta de vivienda pública, tan ínfima que ya no ejerce el papel estabilizador del mercado que sí representaba en décadas previas.

Tan es así que incluso muchas personas que disponen de empleo muestran dificultades en el ámbito de la vivienda, principalmente en cuanto a aspectos de insalubridad, hacinamiento y excesivo porcentaje de gastos dedicados a la misma, tal y como recoge el Informe 2018 de “Exclusión Estructural e Integración Social” de la Fundación Foessa. Asimismo, este informe constata que crece la población que, tras hacer frente a los pagos relacionados con el hogar, queda en situación de pobreza.

A pesar de esta realidad, los porcentajes de vivienda de alquiler social en España respecto al resto y el gasto público en vivienda son de los más bajos de Europa. Aunque no se disponen de datos exactos, los especialistas cifran en torno a un 1,5 % la vivienda pública de alquiler; dentro del grupo de la UE-15, sólo Grecia presenta datos inferiores. Por contra, nos situamos entre los países europeos en los que se dedica un mayor porcentaje de ingresos al pago de la vivienda y en los que la edad de emancipación es más tardía.

En el ámbito andaluz, la Agencia de la Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (en adelante AVRA) gestiona cerca de 76.000 viviendas (de las cuales aproximadamente 50.000 son en régimen de alquiler y 26.000 de acceso diferido a la propiedad) y alberga a unas 306.000 personas.

No obstante, la falta de inversión y crecimiento del **parque público residencial** en los últimos años, la escasa rotación de las familias adjudicatarias (aunque algunas de ellas puedan haber mejorado económicamente), junto con las dificultades en la gestión de un patrimonio tan vasto y diseminado (por ejemplo, a la hora de detectar viviendas vacías, ocupadas o cedidas ilegalmente), entre otras causas, da lugar a que en la práctica la Administración autonómica no esté respondiendo a la necesidad de vivienda de una parte importante de la población.

Esta situación se intenta paliar mediante la concesión de ayudas económicas al alquiler procedentes de la Administración estatal, de la autonómica e incluso de los ayuntamientos, en estos últimos, bien como parte de su política municipal de vivienda y con una vocación más duradera, concediéndose durante varios meses e incluso años; bien con cargo a la partida de ayudas económicas de emergencia social de los servicios sociales comunitarios; medidas estas últimas en gran parte asistencialistas para poder contener las situaciones más urgentes desde el ámbito más próximo a la ciudadanía.

Por otra parte, **las ayudas al alquiler**, incluso aquellas previstas para los colectivos más vulnerables que se abonan con cargo al presupuesto estatal y autonómico, no suponen la solución para muchas familias que, ni siquiera con ayuda económica, pueden firmar un contrato de alquiler en el mercado libre, ante la falta de ingresos fijos y garantías del pago. Mucho menos cuando, como hemos visto en los últimos años, las ayudas llegan con muchos meses de retraso.

Otras cuestiones que trataremos y que preocupan enormemente a los ciudadanos que se dirigen a esta Institución, son las relativas a la existencia de **deficiencias que afectan a viviendas y edificios de titularidad pública**, así como los problemas de convivencia y conflictividad en el vecindario, o la **inadecuación de las viviendas protegidas** a las circunstancias actuales de las familias. Por ello, muchas personas realizan solicitudes de **permuta de sus viviendas**, si bien estas peticiones son atendidas en un escaso número, precisamente por la falta de viviendas disponibles en los parques públicos residenciales.

La competencia en vivienda reside fundamentalmente en la Administración autonómica y por ello esta Institución continuará insistiendo ante la misma en la importancia de apostar por la inversión en políticas de vivienda, la urgente ampliación del parque público de alquiler y en la gestión eficaz de las ayudas. Como muestra de ello, las quejas de oficio que hemos tramitado respecto a diferentes iniciativas para la ampliación del parque público de alquiler, de las que damos cuenta más adelante. Concretamente, con relación a la incorporación de viviendas de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (en adelante la Sareb) y del Fondo Social de la Vivienda al alquiler social en Andalucía y la queja de oficio sobre la intermediación en el alquiler de viviendas mediante el Plan PIMA (Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Viviendas).

Asimismo, desde esta Institución también animamos a las administraciones locales a que sitúen la vivienda entre sus prioridades y, en el marco de sus competencias, adopten políticas y medidas dirigidas a facilitar el acceso a la vivienda de aquellos sectores de su colectividad vecinal que en ningún caso van a poder ver satisfecho este derecho social sin ayuda de la administración.

En este sentido, el artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, modificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, establece como competencias propias municipales, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la «promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera» y la «conservación y rehabilitación de la edificación».

A partir de la citada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, las competencias propias municipales en materia de vivienda protegida pública solo podrán ejercerse con criterios de sostenibilidad financiera, lo que supone que los municipios que quieran ejercer esta competencia quedan sujetos a su capacidad para financiar los compromisos de gasto dentro de los límites de déficit y deuda pública lo que, a nuestro juicio, tiene consecuencias sociales que afectan a la consideración de nuestro país como «estado social» consagrado en nuestra Constitución.

No obstante lo anterior, son de aplaudir los ejemplos de buenas prácticas que en ocasiones observamos en la tramitación de las quejas ciudadanas, muestra de la sensibilidad de algunas corporaciones locales hacia esta problemática.

En todo caso, se trata de una cuestión fundamental y en la que se debería implicar toda la sociedad y, en particular, el sector privado y el tercer sector. Deberían, por ello, adoptarse políticas y arbitrarse mecanismos que controlasen la especulación e incentivasen actuaciones públicas y privadas dirigidas a garantizar el derecho a la vivienda.

Por último, no podemos dejar de aludir a las recomendaciones que el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dirigió a España en marzo de 2018, en el marco de sus Observaciones Finales al sexto informe periódico de España relativo al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En sus Observaciones Finales, el comité expresa su preocupación por el perjuicio causado por las medidas de austeridad al disfrute del derecho a una vivienda adecuada y recomienda al Estado español que:

- a) adopte todas las medidas necesarias para hacer frente al déficit de vivienda social, especialmente para los grupos más desfavorecidos;
- b) regule el mercado privado de la vivienda para facilitar la accesibilidad y asequibilidad para las personas de bajos ingresos;
- c) revise su legislación sobre arrendamientos a fin de establecer mecanismos judiciales efectivos que garanticen la protección del derecho a una vivienda adecuada;
- d) solucione la cuestión de la vivienda de mala calidad;
- e) tome medidas inmediatas, incluyendo la asignación de fondos apropiados a las comunidades autónomas, para asegurar la provisión adecuada de centros de acogida, como refugios de emergencia y albergues;
- f) adopte un marco legislativo para llevar a cabo desahucios con las debidas garantías legales y procesales para las personas afectadas;
- g) adopte un protocolo de actuación en casos de desahucios que asegure una coordinación adecuada entre los tribunales y los servicios sociales, a fin de brindar una protección adecuada a las personas que puedan quedarse sin hogar como resultado del desahucio.

En la medida de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de vivienda, esta Institución efectuará, a partir del ejercicio 2019, un seguimiento del cumplimiento a nivel autonómico de las recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por último, en cuanto a la producción normativa en materia de vivienda en este año 2018, podemos reseñar la siguiente:

- Ley 1/2018, de 26 de abril, por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía, mediante la modificación de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, y se modifica la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo.
- Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.
- Decreto 161/2018, de 28 de agosto, de defensa de la vivienda del parque público residencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por el que se modifica el Decreto 149/2006, de 25 de julio, el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por dicho Decreto, y el Reglamento Regulator de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, aprobado por Decreto 1/2012, de 10 enero.
- Corrección de errores de la Orden de 17 de octubre de 2018, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia no competitiva, de ayudas para el alquiler de vivienda habitual a personas en situación de especial vulnerabilidad, con ingresos limitados y a jóvenes, en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 203, de 19 de octubre de 2018).

- Orden de 17 de octubre de 2018, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia no competitiva, de ayudas para el alquiler de vivienda habitual a personas en situación de especial vulnerabilidad, con ingresos limitados y a jóvenes, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Orden de 9 de octubre de 2018, por la que se convocan, para los ejercicios 2018 a 2020, ayudas en régimen de concurrencia no competitiva, a personas en especiales circunstancias de emergencia social incurso en procedimientos de desahucios o de ejecución, que sean privadas de la propiedad de su vivienda habitual.
- Orden de 5 de julio de 2018, por la que se modifica 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, se establecen las normas reguladoras para la concesión de pólizas de seguros que den cobertura a los contratos de arrendamiento que se concierten dentro de dichos programas, y se efectúa su convocatoria.
- Orden de 21 de mayo de 2018, por la que se aprueba el Plan de mejora y mantenimiento del parque público residencial titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

1.15.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.15.2.1 Necesidad de vivienda

La **dificultad de acceso a la vivienda en el mercado libre**, debido a la carencia de recursos económicos suficientes, constituye el principal motivo de fondo de las quejas que en materia de vivienda se han presentado ante esta Defensoría en el ejercicio 2018.

Esta situación, que pasado el peor momento de la crisis lejos de resolverse parece estar agravándose, debería llevar a los poderes públicos a **replantearse seriamente las políticas de vivienda y, sobre todo, el gasto público en estas**, el cual, como ya hemos señalado es de los más bajos de Europa. Sin una potente inversión en los diferentes instrumentos de protección social en vivienda, miles de familias españolas y andaluzas, por lo que a nuestro ámbito competencial afecta, están abocadas a no poder acceder a una vivienda digna.

Muestra de ello es que las **solicitudes de inscripción en los registros públicos municipales de demandantes de viviendas protegidas** no dejan de aumentar, aunque en 2018 menos que el año anterior. Así, según los datos recogidos por la Consejería de Fomento y Vivienda, a 31 de diciembre de 2018 había 225.236 solicitudes de inscripción, de las cuales se habían formalizado 173.688 y permanecían activas 68.537, casi tres mil más que el año precedente. En 2018, 8.972 inscripciones fueron canceladas por adjudicación de vivienda (el 13 %).

“Hace falta una mayor inversión en la política pública de vivienda”

Si nos atenemos a las inscripciones activas (aquellas que no han caducado o no presentan otras circunstancias por las que no estén activadas), las provincias con mayor demanda respecto del total de inscripciones son Cádiz (27,28 %), Sevilla (26,40 %) y Málaga (17,15 %), muy por delante del resto, que se sitúan por debajo del 10 %.

Los registros municipales proporcionan información actualizada sobre necesidades de vivienda en cada territorio y establecen los mecanismos de selección y los procedimientos que deben seguirse para la adjudicación de viviendas.

Sin embargo, los solicitantes de vivienda protegida ven frustradas sus expectativas cuando, años después de su inscripción, siguen sin opciones de acceso a una vivienda pública porque los parques públicos de vivienda de titularidad municipal y sobre todo autonómica se encuentran saturados y a menudo únicamente pueden dar respuesta a las situaciones más urgentes de familias en situación de riesgo de exclusión social y/o que son desahuciadas sin alternativa habitacional.