



Finalmente en materia del **derecho a la vivienda**, un buen número de las quejas por necesidad de vivienda se presentan por familias monomarentales, mujeres-madres que asumen la crianza de sus hijos e hijas en solitario que no cuentan casi con ningún recurso económico o con algunos de muy escasa cuantía, en situación desempleo o con empleos precarios, siendo subsidiarias de prestaciones y ayudas sociales. Las mujeres que son o han sido víctimas de violencia de género, en situaciones de vulnerabilidad por carencia de recursos económicos también acaparan un buen número de quejas por no poder satisfacer el derecho básico de sus familias de acceso a una vivienda digna y adecuada con ayuda de la administración.

...

## 1.6.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

### 1.6.2.7. Violencia de Género

...

Si bien el número de quejas presentadas por víctimas de violencia de género en las que se denuncien fallos del sistema de protección integral no es muy alto, hemos de hacer hincapié una vez más en que ser víctima de violencia de género y además sin recursos económicos agrava aún más las posibilidades de estas mujeres de salir adelante por sus propios medios y poder llevar una vida independiente.

Acceder a las ayudas y recursos públicos previstos para ellas en la normativa estatal y autonómica se hace vital e imprescindible y esta suele ser la causa de que acudan a la Institución en demanda de ayuda, en concreto sobre las **dificultades de acceso a las ayudas económicas previstas para estas situaciones** y la carencia o necesidad de acceder a un bien tan básico como una vivienda digna y adecuada para sus familias o a la RMISA con la que tener unos mínimos ingresos de subsistencia acaparan el grueso de las quejas que se nos presentan.

En relación a esta cuestión, ya en la memoria anual de 2020 citábamos que tal era el caso de las quejas 20/1720 y 20/2395, en las que se había planteado una cuestión esencial para poder acceder a la Renta Activa de Inserción, ayuda económica por máximo de tres años que concede el Servicio Público de Empleo Estatal y era la relativa a la acreditación de la condición de víctima de violencia de género. Esta problemática con nuestras consideraciones la remitimos en principio al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales por cuanto que afectaba a desarrollos normativos para los que era competente el Ministerio de Igualdad.

De la respuesta enviada por el Alto Comisionado estatal, se concluía que correspondía a la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en concreto al Instituto Andaluz de la Mujer la expedición de la habilitación acreditativa de la condición de víctima de violencia de género para poder acceder a la RAI.

...

### 1.6.2.8. Vivienda

En 2021 hemos concluido quejas iniciadas en años anteriores y también como viene siendo habitual en esta materia muchas personas se han dirigido a nosotros reivindicando su derecho a una vivienda, tanto para acceder a ella a causa de carecer de este bien básico, como el de permanecer en la que ocupan y constituye su residencia habitual y hacemos hincapié en que en la inmensa mayoría de los supuestos han sido mujeres quienes se han dirigido a esta Institución en relación con los problemas de vivienda, en calidad de cabeza de familia monoparental, y/o víctimas de violencia de género, también en nombre de la familia nuclear, o mujeres mayores y solas.

La necesidad de acceder a una vivienda con ayuda de la administración al carecer de recursos económicos suficientes y por múltiples y variados motivos, entre ellos las situaciones de desahucio de la que había venido siendo la vivienda habitual tanto por impago del alquiler como por ocupaciones sin título de viviendas de entidades financieras e incluso de viviendas públicas, suele ser el objeto central de estas quejas, al considerar las personas afectadas que no se ha producido la respuesta adecuada por parte de las administraciones públicas con competencia en materia de vivienda.



Si al hecho de ser mujer, sin recursos económicos suficientes para poder satisfacer la necesidad de vivienda de ellas mismas y de sus familias se le añaden otros factores como ser titulares de familias monoparentales, ser o haber sido víctimas de violencia de género, ser mayor en situación de soledad, tener ella o alguno de sus hijos o hijas una discapacidad o ser inmigrante, que duda cabe que son factores de vulnerabilidad añadidos que las pone las más de las veces en verdaderas situaciones de exclusión social y económica o en riesgo de estarlo.

Como ejemplo podemos citar las quejas 20/0937, 20/1223, 20/6261 y 21/6307, todas ellas cerradas por no haberse apreciado irregularidad de los ayuntamientos a los que nos hemos dirigido, tras informarnos de las actuaciones realizadas tanto por los servicios sociales comunitarios como por los servicios, empresas públicas o departamentos municipales de vivienda.

Estas personas han sido adecuadamente atendidas e informadas por los organismos aludidos acordes a la situación de vulnerabilidad que presentaban, se les ha concedido ayudas económicas públicas para el pago de alquiler, alimentación y necesidades básicas y tramitado solicitudes de concesión de prestaciones y ayudas sociales o han sido valoradas como en situación de vulnerabilidad y con necesidad urgente de vivienda a la espera de que quede alguna disponible que poderles adjudicar, u ofrecido alojamiento de emergencia en un hostel.

En otras ocasiones se plantea esa necesidad al tener que dejar la vivienda que venían ocupando propiedad de familiares del agresor o de titularidad de la expareja, tal es el caso de la queja 20/5286 y queja 21/3112, 20/2936; en otras ocasiones el ser víctima de violencia de género y con menores a su cargo, viviendo en régimen de alquiler, con muy escasos recursos económicos, temiendo verse en la calle, es el motivo de dirigirse a nosotros en demanda de ayuda.

Un caso que aún no ha podido ser resuelto, pero no por falta de colaboración de la propiedad, y que queremos reseñar por su interés social es el de la queja 20/7581. Desde la Plataforma de Afectados por la Hipoteca de Sevilla nos trasladaron el difícil caso de Toñi, de 65 años de edad, que nos contaba lo que había sufrido debido a los malos tratos durante años por parte de su hoy ex marido, por los que este se encuentra cumpliendo condena.

A pesar de ser una mujer trabajadora, durante un tiempo las circunstancias hicieron que no pudiera asumir el pago de la hipoteca en la que reside con su hija mayor de edad, y a su vez víctima también de violencia de género, por lo que se enfrentan su desahucio.

Gracias a la intervención de la citada Plataforma de Afectados por la Hipoteca, la Oficina Municipal por el Derecho a la Vivienda y los servicios sociales del Ayuntamiento de Sevilla pudieron abrir una negociación con el banco para entregar la vivienda en dación en pago con la condonación de la deuda y un alquiler social, si bien para ello resulta imprescindible la firma del cotitular de la vivienda, su ex-marido, que se niega a ello, continuando la violencia que le infligió en su día. Su abogada de oficio está estudiando posibles acciones judiciales y desde el Defensor del Pueblo Andaluz nos hemos puesto a su disposición y a la de Toñi para coadyuvar con el resto de organismos implicados y el banco demandante para encontrar una solución al problema.

En relación con este mismo tema, procede traer a colación las reflexiones que nos trasladaba la Plataforma de Afectados por la Hipoteca de Málaga en la queja 21/3890 en torno a las múltiples manifestaciones de la violencia de género y, en particular, aquellas que se refieren a la vertiente económica y a la necesidad de vivienda y desahucios en situaciones de violencia contra la mujer y la infancia. Entre las cuestiones planteadas se encuentran la aludida necesidad de recabar la firma del agresor para los acuerdos de aplicación de códigos de buenas prácticas bancarias, la suspensión de desahucios en determinadas circunstancias y la necesidad de reforzar el asesoramiento jurídico a víctimas en estos casos.

Desde la experiencia de esta Institución, podemos ratificar que son muchas las mujeres víctimas de violencia de género y normalmente madres de familia que -como se expone a lo largo de este apartado- se dirigen a nosotros trasladándonos su necesidad urgente de vivienda y en ocasiones con la necesidad de trasladarse a un domicilio desconocido y lejano de su ex pareja.



Por ello, en los casos concretos que se nos plantean trabajamos intensamente con las administraciones públicas a fin de que se activen las medidas necesarias para facilitar el acceso a una vivienda a las víctimas de la violencia de género y su descendencia. Asimismo, reconocemos la importancia de profundizar en el análisis y sensibilización sobre la necesidad de vivienda y protección ante los desahucios desde una perspectiva de género y de protección de las mujeres y menores víctimas de la violencia machista, tarea que como institución de defensa de los derechos de la ciudadanía en Andalucía asumimos trasladando a las administraciones públicas los retos existentes en esta materia, tal como después veremos.

También en este año 2021 hemos recibido quejas de mujeres titulares de familias monoparentales en las que se hacía referencia a procedimientos de desahucio que se encontraban en trámite, tratándose de casos de muy diversa índole, tanto relativos a desahucios por impago de la renta del alquiler, como desahucios por ocupación en precario, normalmente de viviendas de grandes tenedores, y desahucios administrativos de viviendas públicas. Ciertamente en la gran mayoría de los casos hemos podido observar como los lanzamientos se suspendieron, al constatarse por los servicios sociales la situación de vulnerabilidad de la familia y estimarse por los juzgados correspondiente el resto de requisitos previstos legalmente para ello.

La crisis económica provocada por la pandemia, no obstante, ha dificultado aún más que las familias que se encuentran en situación de exclusión social pudieran adquirir una estabilidad económica que les permitiese procurarse una alternativa habitacional.

En nuestra supervisión de la actuación de las administraciones públicas, hemos podido constatar que, dada la insuficiencia de parque público residencial, especialmente de viviendas públicas en alquiler destinadas a las familias con menores recursos económicos de nuestra Comunidad, solo en casos muy puntuales se ha podido garantizar el acceso a una vivienda pública. De hecho es frecuente que los ayuntamientos a los que nos dirigimos nos trasladen su disconformidad por el hecho de que no exista ninguna vivienda pública de titularidad autonómica en sus municipios, o en caso de existir, de la falta de construcción de nuevas viviendas al menos desde la crisis económica del año 2008.

Bien es verdad que ante este hecho incuestionable se han adoptado en los últimos años por la Administración Estatal y Autonómica medidas específicas para paliar esta problemática mediante la concesión de ayudas económicas públicas en régimen de concurrencia no competitiva destinadas al pago del alquiler de viviendas, tal es el caso de las Ayudas a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, y a las Administraciones públicas, empresas públicas y entidades sin ánimo de lucro, que faciliten una solución habitacional a dichas personas, puesta en marcha a finales de 2020.

Aunque en este caso la tramitación ha sido más ágil que en convocatorias anteriores, debido a su carácter más restringido y a que se priorizó la tramitación de aquellas frente a un criterio cronológico, también se ha excedido el plazo fijado, de forma que se han alargado más de un año, sin que en el mes de diciembre de 2021 se pueda dar completamente por finalizada esta convocatoria.

Las ayudas al alquiler, no obstante, no son eficaces en muchos casos, por cuanto la escasez o incluso ausencia de recursos de forma estable, la falta de contratos indefinidos de trabajo y de avales no permite a muchas de estas familias acceder a alquileres, ni siquiera con ayudas públicas.

No obstante, hemos de resaltar que el hecho de que no se aumente el parque público de vivienda incide directamente sobre la carencia de viviendas de estas características destinadas específicamente a mujeres víctimas de violencia de género, a pesar de que las diversas normas establecen su preferencia de acceso a las viviendas protegidas. El artículo 16 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en adelante EAA), establece que las mujeres tienen derecho a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas.

Este precepto debe ser completado con la previsión del artículo 73.2 de la misma norma estatutaria, según la cual corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de lucha contra la violencia de género, la planificación de actuaciones y la capacidad de evaluación y propuesta ante la Administración central. Para ello, la Comunidad Autónoma podrá establecer medidas e instrumentos



para la sensibilización sobre la violencia de género y para su detección y prevención, así como regular servicios y destinar recursos propios para conseguir una protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren este tipo de violencia.

Entre las medidas de las que habla el Estatuto de Autonomía para Andalucía, pueden destacarse las relativas a la vivienda; no en vano, el artículo 28 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de enero, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (en lo sucesivo, LOMPIVG), prevé que las mujeres víctimas de violencia de género serán consideradas colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores, en los términos que determine la legislación aplicable.

En esta misma línea se pronuncia el artículo 50.3 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de promoción de la igualdad de género en Andalucía, según el cual los poderes públicos de Andalucía facilitarán el acceso a las viviendas protegidas de las mujeres víctimas de violencia de género y de aquellas que se encuentren en situación de riesgo de exclusión social, en función de las condiciones especialmente gravosas que pudieran concurrir; y el artículo 48 de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género en Andalucía, en cuya virtud las Administraciones públicas de Andalucía podrán establecer un cupo de reserva de viviendas específico en aquellas promociones de vivienda protegida que se estimen necesarias, para su cesión o adjudicación en régimen de alquiler o en propiedad a las mujeres que acrediten la situación de violencia de género, cumpliendo los requisitos, y con necesidad de vivienda, en aquellos supuestos en los que se acredite situación de violencia de género. Además, este mismo artículo señala que mediante convenios con las Administraciones competentes, el Gobierno podrá promover procesos específicos de adjudicación de viviendas protegidas a las víctimas de violencia de género.

Por otra parte, debe tenerse presente las previsiones del artículo 64 de la LOMPIVG, en cuanto a la salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones, refiriéndose al domicilio en el que el inculpado por violencia de género hubiera estado conviviendo o tenga su residencia la unidad familiar.

Sin embargo, pese a las previsiones legales en materia de vivienda respecto de víctimas de violencia de género, lo cierto es que la realidad cotidiana demuestra que en la mayoría de los casos, en alegadas razones de prudencia y seguridad aconsejan que sea la víctima de violencia de género quien abandone el hogar familiar o de convivencia con el inculpado, en lugar de que sea éste el que tenga que salir de la vivienda común, instalándose en algunos de los inmuebles que están destinados a este colectivo, en cualquiera de sus modalidades asistenciales como medidas incardinadas en la denominada protección integral.

Es aquí en donde debe hacerse una primera reflexión, pues a nadie resulta desconocido que los y las menores, hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género, también considerados víctimas directas, suelen acompañarlas generalmente en su peregrinaje por las distintas opciones de alojamiento que se les va ofreciendo. Es decir, también las personas menores de edad tienen que abandonar el hogar familiar o de convivencia, con todas los perjuicios que ello conlleva a edades tempranas.

Sin embargo, no es en este momento, si no en uno ulterior en el que se manifiestan las deficiencias del sistema, nos referimos al momento en el que la mujer víctima y sus hijos/as abandonan el recurso asignado desde la protección integral para pasar a ir teniendo una vida más normalizada, siendo necesario para ello acceder a una vivienda libre o calificada como protegida, si la mujer no tiene recursos suficientes para acceder a una vivienda del mercado inmobiliario. Esta realidad la vemos a diario en esta Oficina.

Por ello se hace especialmente necesario contar con una bolsa de viviendas protegidas públicas de titularidad de la Administración que cubran las situaciones de necesidad de este bien básico de las víctimas de violencia de género y de sus hijos e hijas menores de edad, en aquellos casos en los que tienen que abandonar el hogar familiar. Puede decirse que, con las medidas y previsiones legales al inicio referidas, quedan cubiertas esta necesidad de vivienda; la realidad es, sin embargo, otra bien distinta, pues la experiencia demuestra que los cupos de viviendas protegidas en alquiler para víctimas de violencia de género son escasos o inexistentes, lo que da lugar a que, en una materia de tanta trascendencia como la vivienda, haya una total desprotección.



No basta con reconocer, como dice el artículo 3.2 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, que los diferentes programas que integran los planes de vivienda y suelo se atenderán de manera especial las necesidades habitacionales de los grupos sociales con especiales dificultades para el acceso a la vivienda, como, entre otros, las víctimas de violencia de género o los procedentes de situaciones de rupturas de unidades familiares.

Es igualmente insuficiente, aunque indudablemente constituya un paso adelante, eximir a las víctimas de violencia de género del cumplimiento de algunos de los requisitos para poder acceder a una vivienda protegida, como hace el artículo 5.2.3) del Reglamento de Viviendas Protegidas de Andalucía, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio (eximiéndolas del requisito de no ser titular del pleno dominio de una vivienda protegida o libre, o estar en posesión de la misma en virtud de un derecho real de goce o disfrute vitalicio, cuando a consecuencia de ser víctima de violencia de género o terrorismo, surja la necesidad de trasladar su residencia).

Tampoco basta con la previsión del artículo 10.5 del Decreto 1/2012, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, según la cual cuando tales Registros apliquen como criterio de preferencia para la adjudicación de viviendas protegidas el empadronamiento o cualquier otra vinculación con el municipio, las personas víctimas de violencia de género (o del terrorismo y las personas emigrantes retornadas) estarán exentas de cumplir los requisitos para gozar de dicha preferencia en la adjudicación de la vivienda.

Creemos que no resulta suficiente porque la verdadera materialización del derecho a una vivienda digna y adecuada de las víctimas de violencia de género y de los y las menores de edad afectados, que se ven obligados a abandonar el hogar familiar, es la reserva obligatoria o la promoción de viviendas protegidas para este fin. Hasta ahora se han venido mencionando distintas medidas programáticas o de principios que no concretan ninguna obligación ineludible de reservar viviendas para el cupo de víctimas de violencia de género. No en vano, el propio artículo 48 de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género, antes mencionada, determina que las Administraciones públicas de Andalucía podrán (es decir, es una posibilidad, no una obligación) establecer un cupo de reserva de viviendas específico en aquellas promociones de vivienda protegida que se estimen necesarias, para su cesión o adjudicación en régimen de alquiler o en propiedad a las mujeres que acrediten la situación de violencia de género.

Por otra parte, año tras año, venimos denunciando en nuestros Informes Anuales al Parlamento de Andalucía, que las mujeres solas con cargas familiares se encuentran en muchas ocasiones en situaciones de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión, cuando no de verdadera exclusión para el ejercicio y satisfacción de determinados derechos, tal es el caso del derecho a la vivienda y decimos mujeres porque un altísimo porcentaje de familias monoparentales tienen al frente a personas del sexo femenino.

Estos últimos años, se ha caracterizado por el empeoramiento de las situaciones de pobreza y exclusión en la que se encuentran muchas de estas mujeres, que en ocasiones se ven agravadas si además las afectadas han sido o son víctimas de violencia de género.

En relación con todo ello, consideramos básica la coordinación entre los servicios sociales y/o los servicios específicos de atención a la mujer con los servicios o entidades municipales con competencia en materia de vivienda, para tras la cuantificación y análisis de la demanda de viviendas para estos dos colectivos, en el municipio de que se trate, en los Planes Municipales de Vivienda y Suelo y/o en la normativa autonómica o en la propia que regule los Registros Públicos de Demandantes de Viviendas Protegidas, se prevean las actuaciones necesarias encaminadas a satisfacerla.

Fundamentalmente sería necesario mediante el establecimiento de Cupos o Grupos objeto de especial protección, lo que debe de ir acompañado de la reserva también obligatoria de un porcentaje de viviendas destinadas a los mismos, en las promociones de viviendas protegidas que puedan ponerse en marcha, o de las que vayan quedando disponibles, especialmente en régimen de arrendamiento e incluso, adoptando criterios de discriminación positiva en la concesión de ayudas y subvenciones destinadas al alquiler de



vivienda otorgándoles, por ejemplo, una puntuación adicional en caso de tratarse de mujeres que se encuentren en dichas circunstancias debidamente acreditadas.

Así como el desarrollo normativo de los otros aspectos previstos en los artículos 48 y 49 de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género en Andalucía, en cuanto a los convenios con las Administraciones competentes, los procesos específicos de adjudicación de viviendas protegidas a las víctimas de violencia de género y a las permutas de vivienda por cuestiones de seguridad y protección.

## 1.11. Personas Migrantes

### 1.11.1. Introducción

La Constitución Española, establece en su artículo 149.1.2º que **el Estado tiene competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, extranjería y derecho de asilo.**

Por su parte **la Comunidad Autónoma Andaluza**, a través de la administración local y autonómica es **competente para resolver actuaciones que están íntimamente relacionadas con los derechos de los migrantes**: los empadronamientos, informes de inserción social en los expedientes de arraigo, menores, atención y cobertura sanitaria, formación y educación, servicios sociales, políticas de integración, políticas de empleo, gestión de residuos, alternativas habitacionales, albergues para temporeros, situaciones de emergencia como la covid-19, incendios, etcétera.

Una larga lista que desvirtúa planteamientos categóricos de que la realidad migratoria es de competencia exclusivamente estatal.

...

Las dificultades para encontrar alojamientos adecuados a las necesidades de la población migrante, durante las campañas agrícolas, es una constante año tras año.

En este sentido destacamos los informes especiales:

- 2001: La recolección de aceitunas en la provincia de Jaén: programas de apoyo para trabajadores temporeros, donde se analizó la situación de los temporeros que participan en la campaña agrícola de la recogida de aceitunas de almazara en Jaén. Un informe que no se centra en un único aspecto sino que ha pretendido abarcar el conjunto de programas con los que en esta provincia se afrontan las principales demandas planteadas.

Se recogen así los problemas que los extranjeros encontraban para alojarse durante la recolección. Durante la búsqueda de empleo la red de albergues les facilita el alojamiento sin embargo esta solución no es suficiente al limitarse el número de pernoctas. Situación que se reproduce en la actualidad.

- 2001: El alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en el poniente almeriense y campos de Níjar: En el que se analizaron las condiciones de alojamiento de los migrantes en poblados chabolistas y los riesgos que esto suponía para la población residente.
- 2001: El alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en la provincia de Huelva, tras comprobar que los asentamientos se habían reproducido en los pueblos freseros alertaban y recomendaban a las administraciones que se adoptaran las medidas oportunas para impedir la situación detectada en Huelva. Años después hemos podido comprobar que existen asentamientos cronificados en el tiempo.
- 2005: Inmigración en la provincia de Granada con un enfoque más generalista ya se detectaba la grave carencia a la que se enfrentan los inmigrantes en cuanto a alojamientos y viviendas.

...