

- 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 **difficultad 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.

Asimismo, se da la paradoja de que, aunque la Ley 1/2010, de 8 de marzo establece la obligación de los ayuntamientos de crear y mantener los citados registros públicos municipales de demandantes de vivienda protegida de manera permanente y que las adjudicaciones de vivienda protegida se realicen a través del mismo, existen municipios andaluces que no tienen operativo este instrumento esencial de la política de vivienda. Es el caso, por ejemplo, del Ayuntamiento de Cabra del Santo Cristo (**queja 18/4289**).

En efecto, cuando una vivienda protegida queda libre de titular o es recuperada por la Administración pública propietaria, los registros municipales les deben proponer adjudicatarios. No obstante, el artículo 13 del Reglamento de Viviendas Protegidas de Andalucía prevé una excepción para supuestos de exclusión social, en cuyo caso es posible excepcionar la obligación de adjudicación a través de los registros municipales de demandantes de vivienda.

Por lo que respecta a las quejas tramitadas por esta Institución, cuando se recibe en el Defensor del Pueblo Andalúz una queja ciudadana poniendo de manifiesto una necesidad de vivienda, en primer lugar recabamos toda la información a fin de comprobar si por parte de las personas interesadas se han efectuado las gestiones necesarias con los organismos públicos tanto a nivel autonómico como municipal para la atención a la ciudadanía en todos aquellos aspectos relacionados con las necesidades de vivienda y las situaciones de pérdida de la misma.

Una vez que hemos constatado que dichas gestiones se han llevado a cabo, o bien que se trata de una situación urgente, admitimos a trámite la queja e iniciamos actuaciones con las administraciones competentes, generalmente de ámbito municipal, toda vez que es el registro municipal a través del que se realizan las adjudicaciones de vivienda pública y que son los servicios sociales comunitarios los que en su caso pueden certificar la condición de familia vulnerable.

Como ejemplo de lo expuesto, podemos citar las siguientes quejas:

- **Queja 17/1861**. Queja admitida a trámite con el Ayuntamiento de Huelva, a raíz de la situación de la interesada, una mujer de 57 años de edad **con discapacidad y con dos nietos menores a su cargo, también con discapacidad, con una economía precaria y sin vivienda**.

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 de nuestra Ley reguladora, formulamos Resolución a la Delegación de Servicios Sociales, Familia y Juventud en el sentido de que por parte de los servicios sociales, se pusieran en marcha los mecanismos necesarios que permitieran aportar una solución real al grave problema habitacional que afectaba a la interesada, no pudiéndose olvidar que existían dos personas menores discapacitadas afectadas.

En su respuesta el ayuntamiento indicaba que, aun cuando eran conscientes de que la solución sería la adjudicación de vivienda pública en régimen de alquiler, ésta no había sido posible hasta el momento por no disponer de ninguna vivienda municipal adecuada a las circunstancias socioeconómicas y familiares a la que pudiera optar como demandante de vivienda la interesada y sus dos nietos.

Por tanto, el único recurso que, de forma inmediata, se podía ofrecer desde el servicio de vivienda era una **ayuda de emergencia al alquiler** de seis meses, prorrogable seis meses más. Aunque se trataba de un recurso temporal, posibilitaba a la interesada acceder a una vivienda mientras se disponía de vivienda adecuada a sus necesidades socioeconómicas para su adjudicación, quedando también la posibilidad de que se acogiese, si reunía los requisitos, a la convocatoria de ayuda al alquiler a personas en situación de vulnerabilidad o con ingresos limitados de la Junta de Andalucía.

**“Todavía hoy,
existen municipios
sin Registro
de Demandantes
de Vivienda
que marca la ley”**

Considerando que la Delegación de Servicios Sociales, Familia y Juventud del Ayuntamiento de Huelva había aceptado los contenidos esenciales de la Resolución que dictó esta Institución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

- **Queja 16/6668.** La reclamante manifestaba que era **madre soltera de una niña de 10 años**, que estaba desempleada desde hacía tiempo y únicamente percibía el salario social cada seis meses alternos. Pagaba una renta de alquiler de 325 euros mensuales, a los cuales no podía hacer frente, al tener que atender también los gastos de alimentos y suministros básicos. **En el año 2015 fue incluida en la lista de solicitantes de viviendas en régimen de alquiler social.**

Solicitado informe al Ayuntamiento de Punta Umbría (Huelva), se nos ratificó la precaria situación económica que afectaba a la interesada y su unidad familiar y se informó de las ayudas puntuales que se le habían prestado para atender sus necesidades básicas, conforme al protocolo para los casos de personas en situación de especial vulnerabilidad. No obstante, se nos trasladó la imposibilidad de ofrecer a la interesada una vivienda protegida, dado que **no existían viviendas vacantes en el municipio.**

En consecuencia, procedimos a formular al citado organismo Resolución en el sentido de que los servicios sociales realizaran con la urgencia requerida las actuaciones que procedieran en aras a garantizar a la interesada el pago puntual del alquiler de su vivienda, hasta que se le pudiera adjudicar una vivienda protegida a través del procedimiento legalmente establecido.

En su respuesta, el ayuntamiento nos informó que desde los servicios sociales se consideró procedente acceder a apoyar puntualmente a la familia en concepto de cobertura de necesidades básicas, siempre que las condiciones socioeconómicas familiares fuesen las que presentaba en la actualidad y que cumpliera las orientaciones marcadas en el proyecto de intervención social. Considerando, pues, que la Resolución formulada había sido aceptada, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

- La **queja 17/3674** versaba sobre una **familia con dos menores** que se encontraba en una situación desesperada, ya que vivían en la casa de 72 metros cuadrados de una amiga y no sabían cuánto tiempo podrían permanecer en dicha vivienda. **Llevaban más de siete años solicitando una vivienda** pero no habían recibido respuesta de ninguno de los organismos a los que se había dirigido.

Solicitado informe a la Delegación de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba, se nos participó que una Fundación había adjudicado a la reclamante una vivienda social pagando un alquiler de 250 euros mensuales, renta fácilmente asumible dados los ingresos de la unidad familiar, pues su esposo trabajaba como cocinero a jornada completa. Puesto que de la información anterior se desprendía que el asunto se encontraba solucionado, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

- **Queja 16/7072.** La interesada vivía junto a su hijo de 34 años en una vivienda arrendada de la que era titular su sobrina y la cual tenían que dejar porque ella la necesitaba para vivir. Los únicos ingresos de ambos se limitaban a la pensión en favor de familiares por el fallecimiento de su madre, de 198 euros y, durante seis meses, el salario social en cuantía de 263,84 euros. Estaba inscrita en el registro de demandantes de vivienda protegida de Emvisesa (Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla, S.A.) y había solicitado la intervención de los servicios sociales.

Admitida la queja a trámite solicitamos informe a Emvisesa y al Área de Bienestar Social y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla.

Emvisesa informó que la interesada presentó solicitud de inscripción, como demandante de vivienda protegida, en el registro municipal el 25 de noviembre de 2016, resultando inscrita el 27 de enero de 2017.

Junto con la solicitud, aportó documentación que acreditaba que los ingresos de su unidad familiar correspondientes al ejercicio del año 2015 suponían 0,5 veces el IPREM, optando a vivienda en alquiler, de tres dormitorios, sin necesidad de vivienda adaptada. Figuraba inscrita ella sola y no se encontraba en ningún grupo de especial protección.

Al haber resultado inscrita tras la celebración del último sorteo de 17 de marzo de 2016 para establecer el orden de prelación del registro de demandantes, su número de orden estaba por detrás de los 12.989 inscritos que participaron en dicho sorteo. Y por ser reciente, no había resultado incluida en ninguna de las listas asociadas a ningún proceso de adjudicación de viviendas protegidas.

Por su parte, el Área de Bienestar Social y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla informó que la interesada tenía expediente abierto en el centro de servicios sociales correspondiente desde 2006, habiéndose registrado numerosas intervenciones y ayudas económicas.

En sucesivos informes se nos trasladó que, tras valorar su situación de emergencia habitacional, se procedió a derivarla a la Oficina Municipal de Defensa de la Vivienda, se emitió el informe baremo vivienda y se le orientó a que presentase propuesta de alquiler de vivienda, para tramitarle una ayuda económica en concepto de nuevo alquiler, enmarcada en el Programa de Prestaciones Complementarias, cuya cuantía máxima es por persona y año de 6.000 euros, recurso que no aceptó alegando que entonces perdería todo derecho a conseguir una vivienda de alquiler social.

Todos estos recursos estaban encaminados a paliar, a corto-medio plazo, la situación de emergencia habitacional de la interesada, complementados con otros recursos de inserción socio-laboral tanto para ella como para su hijo, de tal manera que la unidad familiar adquiriera recursos propios que facilitasen el mantenimiento de una vivienda estable.

Poco tiempo después de recibir esta información, la interesada nos comunicó que su asunto se había resuelto pues Emvisesa le había ofrecido un alquiler y ya se encontraba viviendo allí y, por parte de los servicios sociales, había recibido ayuda para alimentos, para parte del alquiler que debía y para dar de alta el suministro de agua, por lo que procedimos a dar por finalizada la presente queja.

- En lo que respecta a la **necesidad de vivienda de personas pertenecientes a colectivos considerados objeto de especial protección**, citamos la **queja 16/1348**, en la que la persona promotora, residente en Rota (Cádiz) y con una discapacidad del 35%, nos relataba la **dificultad que estaba teniendo para acceder a una vivienda por el cupo de reserva de viviendas para personas con discapacidad** en su localidad, a pesar de estar inscrito en el registro municipal de demandantes de vivienda protegida desde el año 2013.

Por parte del Ayuntamiento de Rota se nos confirmaba que desde dicho año no se había realizado ninguna promoción de nuevas viviendas o de viviendas de segunda ocupación que perteneciesen al cupo de reserva de personas con discapacidad. Asimismo, se indicaba que no había previsiones de que pudiera existir próximamente en el municipio de Rota alguna vivienda protegida disponible en régimen de alquiler para personas con discapacidad, indicándose por otra parte que el interesado tenía una discapacidad pero no presentaba movilidad reducida.

A este respecto recordamos al ayuntamiento que tanto la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad como el artículo 49 de la Constitución española y el artículo 24 del Estatuto de Autonomía para Andalucía se refieren a la necesaria acción pública que debe desarrollarse para facilitar a las personas con discapacidad el disfrute por éstas de sus derechos, prestaciones y servicios.

En este sentido, la discriminación o acción positiva que supone considerar a las personas con discapacidad como un grupo de acceso diferenciado tiene amparo en la doctrina constitucional, pues el Tribunal Constitucional ha declarado que el principio de igualdad impone a quienes aplican el ordenamiento jurídico la obligación de dispensar igual trato a quienes se encuentren en situaciones jurídicas equiparables, permitiendo, no obstante, un trato desigual cuando, conforme a la finalidad de la norma cuestionada, se ofrezca una justificación objetiva y razonable (stc 39/2002, 27/1991, 128/1983, 75/1983, entre otras).

“Sin vivienda para poder atender el cupo de reserva para personas con discapacidad”

Por lo expuesto, dirigimos al Ayuntamiento de Rota una Resolución a fin de que se analizase y valorase la situación de necesidad de vivienda protegida de las personas con discapacidad que residen en el municipio de Rota y se adoptasen las medidas oportunas, en el marco de la planificación andaluza en materia de vivienda, para la satisfacción del derecho de acceso a la vivienda de estas personas.

Respondiendo a nuestra Sugerencia, desde el ayuntamiento se nos trasladó su aceptación, indicándonos lo siguiente:

- Que la normativa del registro municipal de demandantes ya contemplaba medidas destinadas a favorecer a grupos de necesidades especiales, como son las personas con discapacidad.
- Que las viviendas que van destinadas a personas con discapacidad son para aquéllas que poseen movilidad reducida.
- Que las promociones de vivienda pública existentes actualmente disponen de un listado de suplentes desde que se adjudicaron las viviendas.

Llamaba la atención de esta Institución la alusión a las “listas de reserva” y a su prioridad frente a la adjudicación a través del aludido registro público municipal de demandantes de vivienda protegida, por lo que solicitamos al Ayuntamiento de Rota nueva información sobre la naturaleza jurídica de las mentadas listas de reserva.

En su informe, el ayuntamiento reconocía que, al tratarse de promociones de hacía muchos años, en algunos casos se desconocían las bases y procedimientos seguidos para conformar las referidas listas, así como la legalidad de su supresión. Lo cierto es que la adjudicación siguiendo listas de esperas constituidas hacía muchos años daba lugar a que se adjudicasen viviendas sin analizar la situación socio-económica actual de las familias, pero por otra parte consideraban que se podría haber generado cierta expectativa de derechos a las familias afectadas.

Ante la duda, solicitaron información a la Delegación Territorial de Cádiz de la Consejería de Fomento y Vivienda, la cual les había indicado que las adjudicaciones de las viviendas protegidas deben realizarse por el registro de demandantes de viviendas y por los procedimientos de adjudicación determinados en la ordenanza municipal sobre esta materia, como efectuaron desde entonces.

Por lo que respecta a la necesidad de vivienda del interesado, tras multitud de gestiones tanto con el ayuntamiento como con AVRA, finalmente a finales de 2018 se le adjudicó una vivienda, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

Con independencia de las medidas de urgencia adoptadas como parte de los protocolos para casos de personas en situación de especial vulnerabilidad, **algunos ayuntamientos** de grandes capitales han situado las políticas de vivienda entre sus prioridades y **están adoptando iniciativas** muy interesantes y sobre todo necesarias, como ya hemos reflejado en anteriores informes anuales. Por ejemplo, **programas de ayudas al alquiler** a familias en riesgo de exclusión social, con compromiso de búsqueda de empleo y formación con el fin de que puedan ir logrando autonomía económica; iniciativas de **captación de viviendas** de particulares; intermediación en alquileres con respaldo municipal; ayuda para la **búsqueda de alquileres**; etc.

Es el caso del Instituto Municipal de la Vivienda de **Málaga**, que en 2018 ha lanzado un **segundo Plan de ayudas al alquiler** transcurridos tres años del primero, así como una prórroga de un año del primer plan, a la que se podrán acoger aquellas familias que continúen en situación de exclusión social y tengan problemas para afrontar la renta de alquiler en el actual mercado inmobiliario.

Por su parte, la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de **Sevilla** (Emvisesa) sigue con su estrategia de **ampliación urgente del parque público de vivienda**, adoptada en el Consejo de Administración de 23 de octubre de 2017, mediante diferentes programas de captación de viviendas para compra y alquiler, de compra de viviendas protegidas en venta ejerciendo el derecho de tanteo y retracto, así como con el protocolo de recuperación de viviendas vacías.

Vimcorsa (Viviendas Municipales de **Córdoba** S. A.), ha puesto en marcha recientemente un **registro de ofertantes de viviendas y solares y un programa para la permuta** de la titularidad o el uso de la vivienda habitual por otra más adecuada a las circunstancias personales.

A menor escala, ayuntamientos de municipios pequeños también han puesto en marcha medidas novedosas, por ejemplo iniciando contactos con entidades bancarias propietarias de viviendas vacías en sus ámbitos territoriales, a fin de tratar de buscar una solución a la necesidad de vivienda.

A pesar de las medidas adoptadas por las administraciones locales, lo cierto es que nos encontramos con muchas familias cuyos recursos económicos, de disponerlos, se limitan a prestaciones sociales, por lo que muy difícilmente pueden acceder a una vivienda en el mercado libre, aún con ayudas al alquiler. Se trata de familias para las que habría que plantear propuestas alternativas, como que la administración adoptara el papel de arrendatario y, a su vez, les arrendase la vivienda. Es el caso, por ejemplo, del programa de captación de viviendas en alquiler de Emvisesa, sin embargo, este tipo de programas todavía siguen siendo muy excepcionales.

1.15.2.2 Desahucios de viviendas

Las quejas relativas a desahucios de viviendas han registrado un significativo aumento este año 2018. En efecto, hemos recibido 147 quejas directamente relacionadas con esta cuestión, lo que supone más del doble de 2017 (67).

Dicho crecimiento, sin embargo, no va parejo al de desahucios de viviendas llevados a cabo en 2018. A este respecto debemos distinguir entre ejecuciones hipotecarias, desahucios por impagos del alquiler y desahucios por ocupación de viviendas sin título legal.

De las primeras, disponemos de los datos que publica trimestralmente el Instituto Nacional de Estadística (INE). La **Estadística sobre ejecuciones hipotecarias** ofrece información sobre el número y la evolución de las certificaciones de ejecuciones hipotecarias que se inician e inscriben en los registros de la propiedad, relativos a la totalidad de fincas rústicas y urbanas. No obstante, los datos desagregados por comunidades autónomas no reflejan si se trata de primeras o segundas residencias, lo que se debe tener en cuenta a la hora de su valoración.

Examinando los datos correspondientes a Andalucía en los años 2014-2017 (toda vez que 2014 es el primer año del que el INE dispone de información a este respecto y que los datos del cuarto trimestre de 2018 aún no estaban disponibles en el momento de elaboración de este informe), observamos que el número de viviendas con ejecución hipotecaria iniciada decreció espectacularmente en el año 2017.

Así, mientras que en 2014 y 2015 se registraron respectivamente 16.469 y 16.246 inicios de ejecuciones hipotecarias de viviendas, en 2016 ya disminuyeron a 11.575 y en 2017 descendieron a 7.777 (de la cuales 4.409 viviendas era titularidad de personas físicas y 3.368 de personas jurídicas). Analizando los datos de los tres primeros trimestres de 2018 comprobamos que se acumula un descenso del 34 % respecto a los mismos trimestres del año anterior, por lo que continúa la tendencia decreciente de las ejecuciones hipotecarias.

Las provincias con mayor número de procedimientos iniciados son Sevilla, Almería y Málaga. Hay que tener en cuenta, no obstante, que no todas las ejecuciones de hipoteca que se inician terminan con el lanzamiento (desahucio) de sus propietarios.

Asimismo, disponemos de los **datos del Consejo General del Poder Judicial** sobre lanzamientos en su informe “Efectos de la crisis económica en los órganos judiciales”, si bien no aparecen desglosados en función del tipo de bien inmueble que se trate, por lo que los datos no se limitan a viviendas.

Según estos datos, el total de lanzamientos practicados en el año de 2017 en Andalucía por Juzgados de Primera Instancia fue de 10.437, manteniéndose relativamente estable desde el año 2013. De ellos, 8.809 tuvieron un cumplimiento positivo, lo cual sí supone un ligero crecimiento respecto a los años previos.