



1.15.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.15.2.1. Desahucios de viviendas

Al Defensor del Pueblo Andaluz le preocupa el gran volumen de desahucios que se viene produciendo desde la crisis financiera de 2008, a la cual se ha añadido este 2020 la actual crisis económica derivada de la COVID-19.

Así, este año hemos recibido casi un centenar de quejas de personas que iban a ser desahuciadas por diferentes causas, aunque ciertamente hubo un alivio durante los meses del confinamiento domiciliario debido a la paralización de los plazos procesales y la suspensión extraordinaria de los desahucios derivados de contratos de arrendamiento de vivienda adoptada por el Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la Covid-19, al que haremos alusión más adelante.

No obstante, al finalizar el estado de alarma y volver a ponerse en marcha los procedimientos y lanzamientos que habían quedado paralizados y que no podían acogerse a la suspensión extraordinaria por no cumplir los requisitos para ello, muchas personas nos trasladaron su preocupación por los desahucios a los que se enfrentaban y las dificultades que estaban teniendo para acceder a una nueva vivienda.

Prácticamente en todos los casos de desahucios que llegan a esta Institución hay menores, personas mayores, con discapacidad o víctimas de violencia de género. Salvo excepciones muy puntuales, se trata de familias en riesgo de exclusión social. A menudo se trata de familias monoparentales, mujeres a cargo de uno o varios hijos, que sin apenas recursos ven imposible encontrar una alternativa habitacional, ni siquiera con eventuales ayudas al alquiler. La desigualdad y la pobreza generan, así, un círculo del que es difícil salir.





Como institución de defensa de los derechos humanos, debemos alertar del **impacto en la salud física y mental** que tienen los procedimientos de desahucio para las personas afectadas, **especialmente si se trata de menores, personas dependientes o con problemas de salud mental**. Así nos lo transmiten las personas que se dirigen al Defensor del Pueblo Andaluz absolutamente desesperadas e impotentes ante la incertidumbre sobre cuándo se llevará a cabo y dónde podrán vivir tras la irremediable pérdida de su hogar, frente a unas administraciones públicas incapaces de aportar una solución eficaz a la acuciante necesidad de vivienda de tantas personas en nuestra Comunidad.

En la cuestión concreta que nos ocupa, esto es, la ejecución de desahucios sin alternativa habitacional, **los instrumentos y organismos del Derecho Internacional de Derechos Humanos han elaborado a lo largo de los años una asentada doctrina respecto a la ejecución de desahucios sin alternativa habitacional**.

Por su importancia, debemos citar la doctrina del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de Naciones Unidas (en adelante Comité DESC). Aunque las decisiones de este comité -así como de algunos organismos internacionales que han respaldado su interpretación del derecho a la vivienda- no tienen carácter vinculante, de acuerdo con el citado artículo 10.2 de la Constitución y dado que el cumplimiento de buena fe de un Tratado por un Estado firmante debe obligarle a no apartarse de la doctrina de su Comité sin una justificación razonable, el derecho a la vivienda se habrá de interpretar de conformidad con la citada doctrina.

Pues bien, la Observación General nº 7 del Comité DESC determina las circunstancias en que son admisibles los desahucios, fundamentalmente la efectiva puesta a disposición de las personas afectadas de todos los recursos jurídicos adecuados, el cumplimiento de las garantías procesales, la adopción de medidas para impedir toda forma de discriminación resultante del desalojo, la protección de los grupos más vulnerables como mujeres, niños o ancianos, el respeto a los principios de razón y proporcionalidad y la obligación del Estado de adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda cuando las personas afectadas por el desalojo no dispongan de recursos propios.

Amparado por su potestad para examinar comunicaciones presentadas por personas bajo jurisdicción española que aleguen ser víctimas de una violación de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, el Comité DESC ha solicitado como medida provisional la suspensión de lanzamientos en procedimientos de desahucio en España, en los que una alternativa habitacional adecuada no estaba garantizada y el Estado no había demostrado haber realizado todos los esfuerzos posibles utilizando todos los recursos a su disposición, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, menores u otras personas en situación de vulnerabilidad.

Por otra parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuyas sentencias sí tienen fuerza de cosa juzgada para los Estados, también ha tenido la oportunidad de pronunciarse en el sentido de que la privación de la vivienda puede suponer la vulneración de otros derechos humanos (como la prohibición de los tratos inhumanos o degradantes o el respeto de la vida privada y familiar y del domicilio) y ha declarado que cualquier persona en riesgo de sufrir la pérdida del hogar familiar debe tener la garantía de que la proporcionalidad y razonabilidad de la medida será valorada por un tribunal atendiendo a todos los factores involucrados de carácter social y personal.

En este sentido se han pronunciado también los máximos órganos jurisdiccionales españoles en los últimos años. Así, a finales de 2020 el Tribunal Supremo, en la **Sentencia nº 1581/2020, de 23 de noviembre de 2020**, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, ha confirmado la doctrina sentada en la Sentencia de 23 de noviembre de 2017 y da un paso más respecto al alcance de la ponderación de todos los derechos e intereses concurrentes en un determinado caso que debe realizar el órgano judicial, singularmente en aquellos supuestos en que la vivienda es ocupada ilegalmente por personas especialmente vulnerables.

Entiende el Tribunal supremo que un juez no puede paralizar indefinidamente un desalojo forzoso que trae causa de un acto administrativo firme ya que perjudicaría tanto a los propietarios particulares como, en su caso, a los legítimos poseedores de las viviendas ocupadas y, muy especialmente, a los intereses de



1.15. Vivienda

aquellas otras personas que, encontrándose también en situación de vulnerabilidad, optan por solicitar la adjudicación de esas viviendas por las vías establecidas. Ahora bien, el juez debe comprobar que la Administración adopta realmente las medidas de protección suficientes para no dejar desamparadas a las personas especialmente vulnerables que vayan a ser desahuciadas, especialmente con casos de menores de edad.

Esta necesidad de ponderación de todos los derechos e intereses concurrentes está también presente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (por ejemplo en la STC 188/2013, de 4 de noviembre, y STC 32/2019, de 28 de febrero).

A la doctrina y jurisprudencia nacional e internacional con relación a las circunstancias en que son admisibles los desahucios, debemos añadir la legislación española existente a este respecto y, en particular, la emanada en un año marcado por la declaración del estado de alarma y sus posteriores prórrogas para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Así, a lo largo de 2020 el Gobierno de España ha ido adoptando una serie de medidas para, entre otros fines, aliviar la situación de muchos hogares cuyo derecho a la vivienda se encuentra en serio peligro.

Como primera medida adoptada por el Gobierno en 2020 debemos citar la **nueva prórroga de la suspensión de los desahucios derivados de ejecuciones hipotecarias** que afectan a personas en situación de especial vulnerabilidad probada antes de la declaración del Estado de alarma por el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública. Mediante este Real Decreto-ley se modificó la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, la cual estableció en su día la suspensión de estos lanzamientos, suspensión que fue prorrogada en sucesivas ocasiones, estando prevista su finalización en mayo de 2020.

Con la citada reforma, este Real Decreto-ley ha ampliado el plazo de suspensión de los lanzamientos cuatro años más, **hasta mayo del año 2024**, y ha ajustado el concepto de colectivo vulnerable a fin de incluir a deudores que, a pesar de encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad, no estaban amparados por la anterior suspensión. Asimismo, se extiende su aplicación de forma que la suspensión produce sus efectos con independencia de a quien se haya adjudicado la vivienda y no solo cuando se hubiera adjudicado a la persona o entidad acreedora, como ocurría hasta este momento.

En segundo lugar podemos citar las medidas introducidas a través del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, y en particular, la introducción de un **periodo de suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos cuando afecten a personas arrendatarias vulnerables sin alternativa habitacional** como consecuencia de los efectos de la expansión del COVID-19, **hasta el 2 de octubre, posteriormente prorrogado a enero de 2021**.

El reciente Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes, ha prorrogado y modificado algunas medidas para evitar desahucios de personas vulnerables, **completando así algunas lagunas en la protección de las personas más vulnerables** de las que ya alertamos en el Informe Extraordinario **"Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia"**.

Con la última reforma de 2020, además de establecer una nueva prórroga de la suspensión de los desahucios de personas vulnerables que no tengan alternativa habitacional, que pasa de finalizar en enero de 2021 a estar vigente **hasta el 9 de mayo de 2021**, se matizan los requisitos para acceder a dicha suspensión y se crea un nuevo supuesto de paralización de desahucios en caso de vivienda habitadas sin contrato de alquiler.

Sin embargo, **desde el 2 de octubre al 22 de diciembre ha habido un periodo en el que no ha habido ninguna suspensión a la que acogerse** ni siquiera en caso de desahucios derivados de contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU).



En todo caso, **tanto si es de aplicación la suspensión de los desahucios en un caso concreto como si no lo es, la doctrina y jurisprudencia nacional e internacional dispone que cuando hay personas en situación de vulnerabilidad no debe llevarse a cabo el lanzamiento de la vivienda sin que se disponga de una alternativa habitacional, como hemos expuesto anteriormente.**

A las distintas situaciones que nos plantean las personas interesadas en sus quejas nos dedicamos en los apartados siguientes.

1.15.2.1.1. Desahucios de viviendas públicas

Como todos los años, en 2020 hemos recibido quejas de familias residentes en viviendas públicas cuya administración titular instruye expediente administrativo de recuperación de oficio y la consiguiente resolución de desahucio. **Generalmente se trata de desalojos por ocupación de vivienda pública sin título legal habilitante para ello.**

En el Preámbulo de la Ley 5/2018, de 11 de junio, relativa a la ocupación ilegal de viviendas, se reconocía que, como consecuencia de la realidad socioeconómica, se ha producido en los últimos años un considerable número de desahucios de personas y familias en sobrevenida situación de vulnerabilidad económica y de exclusión residencial. Paralelamente se constataba que la ocupación ilegal de viviendas públicas produce un grave perjuicio social, al impedir que puedan ser adjudicadas a aquellas personas o familias a las que correspondería según la normativa reguladora, haciéndolas indisponibles, por tanto, para el fin social al que están destinadas.

Esta Institución considera que la ocupación de viviendas no es la solución adecuada para paliar el problema de emergencia habitacional al que se enfrenta una persona o familia. En el caso de ocupación de viviendas públicas, en particular, la ocupación sin título perjudica a terceros de buena fe que en las mismas o a veces incluso peores circunstancias de precariedad económica y familiar, se someten al procedimiento legalmente establecido para la adjudicación de viviendas protegidas.

Sin embargo, **el Defensor del Pueblo Andaluz no puede ignorar que la realidad es que no hay suficiente vivienda pública para atender las demandas de personas que carecen de recursos para acceder a una vivienda en el mercado libre.** Esta situación ha llevado en los años precedentes y en la actualidad a que personas en nuestra Comunidad ocupen viviendas públicas sin título legal para ello.

Por ello, en estos casos realizamos las actuaciones oportunas a fin de verificar si se está llevando a cabo la necesaria coordinación entre las entidades públicas titulares de las viviendas y los servicios sociales (queja 18/0464, **queja 18/2191**, queja 19/0145, **queja 20/4133**, queja 20/4340, queja 20/3395, queja 20/3752, queja 20/6922). De existir riesgo de que la familia que se considerada vulnerable pueda ser desahuciada sin una alternativa habitacional, contradiciendo así la referida jurisprudencia nacional y de los organismos internacionales, reclamamos a los organismos competentes que se coordinen entre sí y con el juzgado correspondiente a fin de garantizar que la familia afectada dispone de alternativa habitacional en el momento de ejecutarse el desalojo, activando en su caso las ayudas o servicios públicos necesarios.

En este sentido hemos de destacar las quejas tramitadas en 2020 relativas a los procedimientos de desahucio instados por la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), por la ocupación sin título habilitante de viviendas de su titularidad en Almería capital (quejas 18/0476, 18/3683, 18/3685, 18/3686, 18/3687, 18/3688, 18/3689, 19/2231, 19/2436, 19/3200, 19/3700 y queja 20/1417). Se trata de familias que firmaron contratos de compraventa privados con particulares que afirmaban ser propietarios de las viviendas y que, tras detectar AVRA esta cesión, habían sido objeto de expediente de desahucio administrativo.

Todas estas quejas las admitimos a trámite y procedimos a solicitar los pertinentes informes a la Junta de Andalucía y al Ayuntamiento de Almería. La Secretaría General de Vivienda nos informó en todos los casos que se había dirigido comunicación tanto al Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de Almería, como a la Delegación de Asuntos Sociales y al Centro Municipal de Servicios Sociales responsable de evaluar la situación de cada familia y determinar si se encontraban en situación de vulnerabilidad.



El Defensor del Pueblo Andaluz es conocedor de la sobrecarga de trabajo con la que se encuentran los servicios sociales comunitarios de toda nuestra Comunidad en la actual situación de pandemia, y en especial en zonas desfavorecidas como El Puche o La Fuentecica, donde residen las familias promotoras de estas quejas. Precisamente por ello consideramos que desde el Ayuntamiento de Almería se deberían adoptar las medidas necesarias para que por parte de los servicios sociales comunitarios se puedan ejercer de forma eficaz y adecuada sus competencias, de una importancia trascendental para la prevención de la exclusión social.

En el caso de la queja 19/3200 y queja 19/3700, a finales del año 2019 recibimos sendos informes de la Delegación de familia, Igualdad y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Almería en los que se valoraba que las dos familias afectadas se encontraban en situación de vulnerabilidad o riesgo social, si bien no se nos informaba sobre la posibilidad de excepcionar el régimen ordinario de adjudicación de vivienda protegida a través del Registro de Demandantes de Vivienda Protegida ni sobre la coordinación que se estuviese llevando a cabo entre los servicios sociales y AVRA, de manera que los lanzamientos no se produjesen hasta que se pudiera ofrecer a los afectados una alternativa habitacional.

Al cierre del presente Informe Anual estábamos ultimando sendas Resoluciones dirigidas a AVRA y el Ayuntamiento de Almería recomendando a ambas administraciones públicas que se coordinen a fin de garantizar que los desalojos no se ejecuten hasta que las familias afectadas dispongan de alternativa habitacional.

En la **queja 20/4133**, la interesada se dirigió a esta Institución tras iniciar AVRA un procedimiento de desahucio por ocupación de vivienda titularidad de esa Agencia sin título habilitante, tras haber renunciado a una vivienda anterior de AVRA. Tras realizar actuaciones tanto con AVRA como con el Ayuntamiento del Úbeda, nos informaron que se estaban llevando a cabo los trámites necesarios para la concesión de la mencionada vivienda por AVRA. En consecuencia, estimando que la cuestión planteada por la interesada se encontraba en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Además de los desalojos de vivienda pública por ocupación en precario, hemos observado otros casos de **procedimientos de desahucio de personas adjudicatarias de viviendas públicas por incumplimiento de sus deberes como tales** (queja 20/1420, queja 20/4419, queja 20/3149 y queja 20/5927).

En estos casos, recabamos información de la administración competente a fin de comprobar que el desahucio se está llevando a cabo por una causa tasada en la legislación vigente y respetando todas las garantías procedimentales, y que se efectúa una coordinación diligente con los servicios sociales a fin de que, en caso de encontrarse la familia afectada en situación de vulnerabilidad social, puedan disponer de una alternativa habitacional.

1.15.2.1.2. Desahucios de viviendas libres

En la mayoría de las quejas relativas a desahucios, la propiedad de las viviendas es privada, y en no pocos casos es de entidades financieras, inmobiliarias, fondos de inversión o sociedades mercantiles. Las tramitadas en 2020 son fundamentalmente consecuencia de sentencias recaídas en procedimientos judiciales por falta de pago de la renta de alquiler o expiración del contrato, o por ocupaciones sin título de viviendas de entidades financieras.

En efecto, tras unos años en los que se produjo una avalancha de ejecuciones hipotecarias, actualmente constituyen una minoría las quejas recibidas en esta Institución relativas a desahucios directamente derivados de estas. Sí que recibimos, no obstante, casos de antiguos deudores hipotecarios que perdieron la propiedad de su vivienda hace años y permanecieron en la misma mediante la firma de un alquiler social con la entidad acreedora, la cual posteriormente vendió la propiedad a otra entidad o sociedad (de la cual es socia capitalista en un porcentaje importante).

Finalizados estos contratos de alquiler, la nueva propiedad no considera a los residentes como antiguos deudores hipotecarios, sino como precaristas y en ocasiones hasta "desconocidos ocupantes de la vivienda". Al desaparecer de escena las entidades financieras que se adjudicaron la vivienda, las familias residentes



encuentran más dificultades para reclamar su permanencia en la misma mediante la firma de nuevos contratos de alquiler social.

En otros casos hemos observado cómo, finalizados los contratos de alquiler social (ya sea como antiguas personas deudoras hipotecarios o como simples arrendatarias), las entidades propietarias de las viviendas postergan una nueva firma, alternando el silencio a las demandas de información de las personas interesadas con la solicitud continua de documentación a lo largo de los meses que preceden y prosiguen a la finalización del contrato, para reclamar posteriormente toda la deuda acumulada e instar judicialmente el desahucio.

Normalmente las personas interesadas en las quejas relativas a desahucios manifiestan carecer de recursos económicos suficientes para poder acceder a otra vivienda una vez llegue el momento de la ejecución de la sentencia sin ayuda de la administración. En ocasiones son las personas que ejercen la asistencia letrada de oficio de estas personas quienes se dirigen a esta Institución alertando del posible desahucio sin alternativa habitacional de personas vulnerables (queja 20/6394, queja 20/6497, queja 20/4688, etc.).

En primer lugar, informamos a las personas afectadas sobre los organismos públicos existentes a nivel autonómico y municipal que prestan servicios de asesoramiento e incluso intermediación a aquellas unidades familiares o convivenciales que se encuentren en situación de especial necesidad asistencial por riesgo de pérdida de su residencia o que, una vez perdida, requieran de solución habitacional: tanto las Oficinas provinciales de Defensa de la Vivienda del Sistema Andaluz de Información y Asesoramiento Integral en materia de Desahucios (SAID) de la Consejería de Fomento y Vivienda, como las oficinas municipales de derecho a la vivienda de las que cada vez más ayuntamientos disponen. Estas oficinas suelen trabajar en coordinación con los servicios sociales comunitarios, de forma que, llegado el caso de que se ejecute el lanzamiento, se pueda facilitar a las personas afectadas una alternativa habitacional.

Cuando las personas interesadas nos trasladan que, tras acudir a los citados organismos, no se ha resuelto su problema, procedemos a iniciar actuaciones con las administraciones competentes en la materia, a fin de dilucidar qué están haciendo para facilitar su acceso a una alternativa habitacional ante el lanzamiento, bien la adjudicación de una vivienda por el procedimiento excepcional de urgente necesidad habitacional, bien en alojamientos temporales (pisos compartidos, albergues, hostales), o mediante ayudas económicas temporales para contribuir al pago del alquiler de vivienda privada. En este sentido, hemos de señalar que observamos cómo **cada vez más ayuntamientos están concediendo ayudas del alquiler temporales, tanto para hacer frente a nuevos alquileres, como de forma preventiva para evitar procedimientos judiciales de desahucio.**

Como muestra de la adopción de medidas que evitan el desahucio, podemos citar la queja 20/0490, en la que una mujer nos exponía que residía con sus dos hijos menores en la vivienda que había entregado en dación en pago a una entidad financiera. Tenía una deuda pendiente por el alquiler social suscrito con dicha entidad que ascendía a unos 1.000 euros, por la cual se había instado el desahucio, previsto para el mes de marzo de 2020. Sus únicos ingresos en ese momento eran la ayuda por hijo a cargo que recibía cada seis meses. Los servicios sociales comunitarios habían emitido un informe de familia en riesgo de vulnerabilidad y exclusión social y estaba pendiente de la concesión de una ayuda de emergencia para poder hacer frente a la deuda, pero no le aseguraban que pudieran abonársela antes del juicio, por lo que estaba desesperada.

Ante esta situación, realizamos diversas gestiones ante la entidad bancaria implicada, el Área de Bienestar Social y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla y la Oficina Municipal por el Derecho a la Vivienda (OMDV). Finalmente, la entidad propietaria de la vivienda confirmó el abono de la deuda morosa y se paralizaron las actuaciones judiciales, por lo que la familia afectada pudo permanecer en la vivienda.

Otro ejemplo de actuaciones de intermediación con entidades bancarias se puede ver en la **queja 19/6704**, en la que el Ayuntamiento de Dos Hermanas intermedió con la entidad financiera propietaria de la vivienda de la que los interesados eran antiguos deudores hipotecarios y que había instado el desahucio de estos; logró la firma de un alquiler social en la vivienda, a pesar de que no cumplían los requisitos de vulnerabilidad social y económica previstos en el Código de Buenas Prácticas, atendiendo a las circunstancias personales de aquellos.



1.15. Vivienda

En algunas quejas, cuando no hay un organismo público que desempeñe esa labor o se estime que por las circunstancias del caso resulta conveniente, la intermediación con entidades financieras se lleva a cabo desde esta Institución. Aunque se trata de empresas privadas que quedan fuera de nuestro ámbito de supervisión, trasladamos a las mismas las circunstancias personales y económicas de las personas interesadas a fin de que se valoren posibles soluciones al problema habitacional que plantean. Es el caso de la queja 19/5034, queja 18/7401, queja 20/3400, queja 19/2273, queja 20/5803, etcétera.

Cuando no se puede impedir la ejecución del lanzamiento, instamos a las administraciones competentes a que adopten las medidas necesarias para garantizar una alternativa habitacional, en el mejor de los casos, mediante una adjudicación de vivienda pública.

En la queja 19/6811, la interesada nos contaba que, con un 65% de discapacidad, varias enfermedades degenerativas y mentales, sin apoyo familiar y con los únicos ingresos de una pensión no contributiva, el 5 de enero de 2020 tenía que abandonar su vivienda. Había acudido a los servicios sociales para solicitar un informe de persona en situación de exclusión social a fin de entregarlo en el Juzgado, pero no le habían dado una solución a su problema.

En la tramitación de la queja llevamos a cabo numerosas actuaciones con el Área de Bienestar Social y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla, Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla, S.A. (Emvisesa), Oficina Municipal por el Derecho a la Vivienda (OMDV) y Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla. Finalmente, los servicios sociales, la OMDV y el Servicio de Patrimonio de la Gerencia de Urbanismo se coordinaron a fin de poder dar respuesta al problema de vivienda de la interesada, adjudicando a esta una vivienda del citado Servicio en un plazo próximo y solicitando al juzgado correspondiente la suspensión del lanzamiento hasta entonces. Sin embargo, el lanzamiento se ejecutó en la fecha prevista por lo que, hasta que la interesada pudiera acceder a la vivienda, los servicios sociales la alojaron en un hostel. La interesada nos comunicó finalmente que ya se encontraba residiendo en su nueva vivienda.

Generalmente, sin embargo, **ante la falta de viviendas públicas disponibles, habitualmente las administraciones locales conceden a las familias afectadas ayudas económicas de emergencia para facilitar el acceso a un nuevo alquiler.**

Así fue por ejemplo en la queja 20/5826, en la que una ciudadana nos trasladaba su preocupación por el lanzamiento de su vivienda, señalado para el 25 de septiembre de 2020, instado por falta de abono de las rentas del alquiler. Según manifestaba, dejó de abonar el alquiler ante la falta de adopción de las medidas necesarias para la erradicación de cucarachas en la vivienda por parte de la propiedad.

Desde la Concejalía de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) le habían ofrecido la posibilidad de negociar con la propiedad, propuesta que aceptó, aunque las condiciones de la vivienda no eran adecuadas para vivir en ella. Los servicios sociales habían efectuado un informe de exclusión social y estaba inscrita en el Registro municipal de demandantes de vivienda del municipio.

Admitida la queja a trámite y solicitado informe al Ayuntamiento de San Fernando, se nos indicó que se le ofreció una ayuda para el acceso a una nueva vivienda recogida en el programa municipal de urgencia y emergencia social, con lo cual pudo firmar un contrato de arrendamiento de una nueva vivienda.

En vista de lo anterior, observamos que por parte de la administración municipal se había venido prestando una atención y ayuda adecuada dentro de sus competencias y que el asunto por el que acudió a esta Institución se encontraba solucionado, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aconsejándole que no dejara de colaborar con los servicios sociales comunitarios.

Por último, en algunos casos, ante la falta de actuación de la Administración, hemos debido formular la Resolución pertinente, de conformidad con lo establecido en el apartado primero del artículo 29 de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz. Como ejemplo de ello podemos citar la queja 19/0046, en la que una mujer nos contaba que se enfrentaba a una demanda de desahucio si no abandonada la vivienda en la que vivía con sus tres hijos tras haberse separado de su marido. Relataba que dejaron de pagar el alquiler



tras ser alertados de que la entidad propietaria se encontraba en un procedimiento de ejecución hipotecaria. Estaba desempleada y en los servicios sociales no habían podido ayudarla en su necesidad de vivienda.

Iniciadas actuaciones con el Ayuntamiento de Vélez-Málaga (Málaga), se nos informó de las actuaciones realizadas por los servicios sociales comunitarios con la interesada, fundamentalmente la posibilidad de proporcionarle el apoyo económico necesario, en base a lo que establecen las ordenanzas municipales, para buscar una solución habitacional alternativa en caso de que fuera necesario. En consecuencia, solicitamos que se nos ampliara dicha información.

Ni la petición de informe ni sus posteriores requerimientos fueron atendidos, mientras que la interesada nos informó que había recibido notificación de lanzamiento para el mes de marzo de 2021. En consecuencia, formulamos al citado Ayuntamiento **Resolución** concretada en un Recordatorio del deber legal de colaboración con esta Institución y Recomendación para que desde los servicios sociales comunitarios se valore la situación familiar y económica de la familia afectada y si la misma se encuentra en situación o riesgo de exclusión social, así como las ayudas o recursos públicos que se puedan activar para facilitar su acceso a una vivienda en caso de que finalmente se ejecute el lanzamiento de su vivienda actual. Dicha Recomendación está a la espera de respuesta.

1.15.2.2. Necesidad de vivienda

La vivienda, no nos cansamos de repetir, constituye la base para poder disfrutar de otros derechos fundamentales. Y, a pesar de ello, **es inaccesible para cada vez mayor parte de la población** que no puede con sus propios medios comprar o alquilar una vivienda en el mercado libre, ni tampoco acceder a una vivienda protegida, pese a reunir los requisitos para ello, dada la **insuficiencia del parque público de viviendas** y su **inadecuación para algunas demandas de vivienda, por ejemplo la de familias unipersonales**.

A esto se le añade que muchas personas cuyo medio de vida estaba constituido por empleos precarios no asegurados o trabajos en la economía informal, o simplemente no estaban trabajando y no tenían derecho a prestaciones, han sido **doblemente golpeadas por la pandemia**, pues ni han podido obtener recursos durante el confinamiento o posteriormente, ni cumplen los requisitos que se han establecido por los gobiernos central y autonómico para acceder a muchas de las ayudas aprobadas. Aún cumpliéndolos, lo cierto es que la experiencia nos dice que será un pequeño porcentaje el que finalmente resulte beneficiario de las distintas ayudas al alquiler de vivienda que han sido convocadas.

Desde la provincia de Jaén una persona nos trasladaba que nunca había necesitado acudir a los servicios sociales comunitarios, si bien con el confinamiento tanto ella como su pareja perdieron sus empleos, ambos sin estar dados de alta en la Seguridad Social. Por ello, no habían podido acceder a prestaciones económicas ni pagar el alquiler y tuvieron que dejar la habitación que tenían alquilada y trasladarse con familiares. Tenían una hija pequeña y esperaban otra en pocos meses y afirmaba que los servicios sociales no les habían ofrecido ninguna ayuda ante dicha situación (queja 20/2820).

No obstante, como ya alertábamos en anteriores informes anuales, **las dificultades para acceder o poder mantenerse en una vivienda ya no son exclusivas de los sectores más deprimidos, sino que han alcanzado a un sector de la clase media** que se encuentra en un peligroso punto intermedio, en el que se sobrepasan los límites de ingresos previstos para poder acceder a determinadas ayudas económicas o a alojamientos de emergencia, pero no se disponen de recursos suficientes para acceder a una vivienda en el mercado libre ni se cumplen los requisitos habitualmente exigidos por las personas arrendadoras (nómina, ingresos mínimos, fianza y aval).

Esta situación la observamos por ejemplo en la queja 20/5034, presentada por una mujer pensionista que vivía con un hijo con un 65% de discapacidad. Los servicios sociales no habían considerado que se encontrasen en riesgo de exclusión social debido a que sus ingresos superaban el baremo previsto a tal fin y la derivaron al programa de búsqueda de alquiler apoyado por la ONG Provivienda. Sin embargo, se consideraba por esta entidad que no podía acceder a dicho programa porque no disponía de recursos estables suficientes para alquilar una vivienda de dos dormitorios en el mercado privado.



1.15. Vivienda

A pesar del lanzamiento de su vivienda, al no cumplir los requisitos no habían podido acceder a un recurso de emergencia municipal y habían tenido que alojarse en un hostel que les costaba 35 euros diarios. Un mes después, no habían conseguido encontrar una vivienda de alquiler, ni tan siquiera contratando la búsqueda a una inmobiliaria. La queja se encuentra aún en trámite con el Área de Bienestar Social y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla.

En 2020 hemos seguido realizando actuaciones cuando hemos detectado que algún municipio no había establecido o no tenía operativo el preceptivo Registro Público Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas, a pesar de haber transcurrido diez años desde que se estableció la obligación de los ayuntamientos de crear y mantener sus registros municipales de vivienda protegida en el artículo 16.2 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

En Andalucía, a fecha 31 de diciembre de 2020, había 249.850 solicitudes de inscripción en los Registros Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas, de las que se han inscrito 192.001 y de las que 70.079 se encuentran activas. Las inactivas no quiere decir que hayan dejado de necesitar vivienda, sino que se han desactualizado por diversos motivos. De todas las solicitudes inscritas, el 64,5% de sus peticionarios no llegan a una vez el IPREM en sus ingresos anuales.

Los registros son instrumentos fundamentales para el conocimiento de las necesidades de vivienda y la política municipal de vivienda. Por ello, no se puede alegar como excusa para su inexistencia que no haya vivienda pública disponible, pues es precisamente obligación de las administraciones públicas conocer las necesidades de vivienda de su municipio para promover el acceso a una vivienda digna y adecuada a través de una política de actuaciones en materia de vivienda protegida y suelo y de apoyo a la conservación, mantenimiento, rehabilitación y calidad del parque de viviendas existente.

En caso de que algún municipio tenga dificultades para su establecimiento, la normativa prevé diversos mecanismos de asistencia y ayudas para los Ayuntamientos, mediante la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales, especialmente a los municipios de menor población y de las delegaciones territoriales en la materia.

En el curso de la tramitación de la [queja 19/4655](#), comprobamos que en Torrox (Málaga), el registro estuvo inicialmente gestionado por la Empresa Provincial de la Vivienda de Málaga (Emprovima), la cual se disolvió en 2014, año desde el cual el Registro no se encontraba operativo. Por tanto, formulamos al Ayuntamiento de Torrox un Recordatorio de sus deberes legales y una Recomendación para que se adoptasen las medidas oportunas para que se ponga en funcionamiento efectivo el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, requiriendo de ser necesario la asistencia necesaria para ello.

De igual forma hemos actuado en la [queja 20/4133](#), al detectar que en el municipio de Úbeda (Jaén), a pesar de que la Ordenanza Reguladora del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida se publicó en el año 2010, dicho registro no se encontraba operativo. En ambos casos nos encontramos a la espera de respuesta de los citados ayuntamientos.

Asimismo, el Defensor del Pueblo Andaluz vela porque los procedimientos de adjudicación cumplan los principios de igualdad en el acceso a la vivienda y la no arbitrariedad, objetividad, publicidad, concurrencia y transparencia. Se exceptúan únicamente de dicha exigencia las promociones en las que por su naturaleza no pueda existir concurrencia, como aquellas adjudicaciones que se deriven de programas específicos de integración social, en los términos que se determinen reglamentariamente.

Se deja libertad a cada Ayuntamiento para que a través de las bases reguladoras del Registro municipal de demandante de vivienda protegida pueda elegir el procedimiento que mejor se adecue a las circunstancias de su municipio, con respeto en todo caso a los referidos principios.

En el caso de segundas o posteriores cesiones de viviendas en alquiler, el artículo 13 del Reglamento de Viviendas Protegidas de Andalucía contempla tres posibles excepciones a la adjudicación mediante el Registro: el realojo permanente o transitorio motivado por actuaciones urbanísticas, la adjudicación de viviendas y alojamientos a unidades familiares en riesgo de exclusión social cuando los servicios sociales justifiquen su urgencia y la adjudicación de viviendas a entidades sin ánimo de lucro para destinarlas al



1.15. Vivienda

alojamiento de personas en riesgo de exclusión social. Estas excepciones deberán ser autorizadas, en cada caso, por la persona titular del correspondiente Registro y comunicadas a la correspondiente delegación territorial.

En la queja 18/7306, la interesada nos trasladaba que aunque había resultado la primera en el sorteo llevado a cabo por el registro de demandantes de vivienda protegida de un municipio de la provincia de Cádiz, la vivienda finalmente se adjudicó a la siguiente unidad familiar resultante del sorteo.

En consecuencia, iniciamos actuaciones con AVRA, como titular de la vivienda y responsable de la adjudicación, y con el Ayuntamiento del municipio en cuestión, responsable de la realización del sorteo conforme a lo establecido en su ordenanza entonces vigente, y de la verificación de los requisitos necesarios para concurrir al mismo.

En el curso de la tramitación del expediente, la Secretaría General de Vivienda insistió en que el procedimiento de adjudicación de la vivienda había sido correcto, dado que el sorteo no suponía la adjudicación en sí de una vivienda protegida y que no se había acreditado el cumplimiento de los requisitos necesarios. En este sentido, se consideraba que la adjudicación de una vivienda de promoción pública vacante *"en una promoción con estas características y circunstancias requiere una valoración lo más exhaustiva y completa posible de la situación de las familias demandantes, y de su idoneidad para ocupar las viviendas vacantes."*

A la vista de la información recabada, estimamos procedente formular sendas Resoluciones a AVRA y al Ayuntamiento.

En cuanto a AVRA, le recordábamos que la normativa vigente no prevé el ejercicio de una potestad discrecional de la Administración titular de las viviendas para elegir a las personas adjudicatarias. Por tanto, la valoración de idoneidad no debía haber ido más allá del cumplimiento estricto de los requisitos objetivos establecidos con carácter previo para acceder a la convocatoria, los cuales en todo caso debieron ser verificados por el Registro. Este proceder resulta fundamental para garantizar los principios de legalidad, igualdad, objetividad, seguridad jurídica y transparencia del proceso.

Considerábamos, por tanto, que es fundamental la coordinación entre la entidad titular de las viviendas y el ayuntamiento competente para seleccionar el método idóneo de selección de adjudicatarios en cada caso, dentro de lo que permitan las ordenanzas de cada registro municipal de demandantes de vivienda protegida.

Recordamos a AVRA sus deberes legales y le recomendamos que, si quedara vacante alguna otra vivienda titularidad de AVRA en otra promoción de ese municipio, se pusiese a disposición del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda y, previa propuesta favorable a la adjudicación efectuada por el Ayuntamiento a través del citado registro, se valorase de nuevo la idoneidad de la unidad familiar afectada para acceder a ella por vía de la excepcionalidad.

Dicha Resolución ha sido plenamente admitida por la Secretaría General de Vivienda, si bien se indicaba que aún no se había producido vacante alguna de vivienda pública en alquiler en el municipio, en ninguna de las promociones de las que AVRA es titular, susceptible de haber sido puesta a disposición del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida en dicha localidad.

Ante la falta de respuesta de la Tenencia de Alcaldía de la Entidad Local Autónoma de Torre del Mar (Málaga) debimos formular una Resolución recordándole sus deberes legales para con esta Institución y recomendando que se concretasen las actuaciones llevadas a cabo respecto a la necesidad de vivienda del interesado y las ayudas que se le pudiesen ofrecer hasta que se le adjudicase una vivienda en régimen de alquiler social ([queja 19/4377](#)). Dicha Resolución se encuentra pendiente de respuesta.

En todo caso, **siempre insistimos a los organismos competentes en materia de vivienda a nivel autonómico y local con la finalidad de que, en la medida de las competencias que les correspondan, pongan en marcha mecanismos o medidas que permitan incrementar la oferta de vivienda pública y favorecer el acceso a la vivienda**, conforme a la Ley 1/2010, de 8 de marzo, del Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.



1.15. Vivienda

Por otra parte, la familia extensa ha sido de nuevo el paracaídas para muchas personas, no solo apoyando económicamente, sino también acogiendo a los familiares que se habían quedado sin vivienda. Esta situación ha generado, sobre todo en el confinamiento, **problemas de hacinamiento, convivencia y, en ocasiones, dificulta el acceso a las ayudas sociales necesarias para paliar su delicada situación**. En este sentido, algunas personas nos trasladaron las dificultades para acceder a los servicios sociales sin un domicilio fijo, al no poder empadronarse por distintas causas en su residencia actual (queja 20/5040, queja 20/4504, queja 20/4339, queja 20/4469, queja 20/8514).

En los casos más extremos, **algunas personas nos contaron que estaban pasando el confinamiento sin vivienda**. Este era el caso de una ciudadana de Sevilla que nos confiaba que, tras el lanzamiento de su vivienda en el mes de enero, ella y su marido, ambos con discapacidad reconocida, pernoctaban en un vehículo (**queja 20/3057**). Nos relataba que con ocasión del lanzamiento los servicios sociales les ofrecieron la estancia en un piso compartido, a la cual renunciaron porque no admitían a sus dos perras pequeñas.

Admitida la queja a trámite solicitamos informe al Área de Bienestar Social y Empleo. Desde Emvisesa nos informaron que se aplicaron los criterios de prelación y asignación para la adjudicación de viviendas vacantes de este organismo a familias con resolución de excepcionalidad, por lo cual quedaban en la bolsa de familias pendientes de asignación de una vivienda por esta vía.

Por su parte, el Área de Bienestar Social y Empleo informaba que no disponían de ningún recurso en el que pudieran permanecer con sus perros, por lo que se le gestionó alojamiento con financiación municipal en un hostel donde ambos decidieron que se alojaría la esposa hasta que pudieran acceder a un alojamiento en el que admitieran a sus mascotas. Posteriormente la esposa pasó a ocupar una plaza en un piso de tránsito.

Con el cambio de circunstancias se actualizó el informe de excepcionalidad, mejorando sus posibilidades de acceso a una vivienda y de hecho la interesada nos confirmó poco después que se le había ofrecido una vivienda pública en régimen de alquiler. En consecuencia, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 20/3611**, la interesada manifestaba que residía desde hacía dos años en la vivienda de sus padres junto a sus dos hijas menores de edad, conviviendo en total siete personas. Refería que, debido al hacinamiento y la mala convivencia, pasó a dormir en el coche, una de sus hijas se fue con el padre y la pequeña se quedó en la casa de sus abuelos. Sus únicos ingresos eran 280€ de pensión de alimentos de sus hijas, por lo que le era imposible poder acceder a una vivienda en el mercado libre, insistiendo en su necesidad de acceder a un alquiler social. Ni en los servicios sociales ni en la empresa pública de la vivienda de Ayamonte, Terrenos Urbanizables de Ayamonte S.A. (Tuasa), le habían proporcionado una solución a su problema habitacional.

Admitida la queja a trámite solicitamos informe tanto al Ayuntamiento de Ayamonte como a Tuasa, informando finalmente que se le había adjudicado una vivienda propiedad de la citada sociedad municipal.

Otras quejas de interés que hemos concluido al considerar que por parte de la administración municipal y en algunos casos de AVRA, se estaba prestando dentro de sus respectivas competencias una atención y ayuda adecuadas en relación con la necesidad de vivienda de las personas interesadas, han sido la queja 20/3227, **queja 20/3611**, **queja 20/4308**, **queja 19/6574**, **queja 19/5079**, **queja 19/6575**, **queja 19/6662**, **queja 20/0578** y **queja 20/3153**.

Por último en este apartado, no queremos dejar de hacer referencia a una cuestión que ha protagonizado muchos debates este año. En efecto, en 2020 hemos asistido a una avalancha de noticias en medios de comunicación recogiendo un **supuesto aumento del "fenómeno de las ocupaciones de vivienda"**, causando una lógica preocupación entre la ciudadanía. Por ello, consideramos que procede aclarar algunas cuestiones al respecto, desde la perspectiva de derechos humanos del Defensor del Pueblo Andaluz.

La ocupación de viviendas vacías es la que alcanza cifras más altas. De acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio del Interior, en el primer semestre de 2020 hubo 7.450 denuncias por ocupación de viviendas, un 5% más que en el mismo periodo del año anterior. En Andalucía, en cambio, las denuncias han disminuido entre enero y junio de 2020 con respecto al mismo periodo del año anterior:



1.15. Vivienda

1.183 y 1.236 respectivamente. Para contextualizar este dato, hemos de indicar que, según el censo del Instituto Nacional de Estadística de 2011, hay más de 3,5 millones de viviendas vacías en España.

En el Área de Vivienda no hemos recibido quejas directas de ocupaciones de viviendas particulares por parte de su propiedad. En ocasiones sí recibimos quejas de personas que nos trasladan su preocupación por los problemas de convivencia y seguridad debido a la ocupación de viviendas vecinas, que suelen ser de entidades bancarias o entidades públicas (queja 20/2665 y queja 20/4062). En estos casos, recabamos información acerca de qué actuaciones se están realizando para preservar la seguridad ciudadana y, en caso de entidades públicas, respecto a la situación jurídica de la vivienda.

En otros casos, no se trata de ocupaciones, sino de inquilinos que dejan de pagar las rentas del alquiler y no abandonan la vivienda. En estos casos, informamos a las personas interesadas de la procedencia de requerir asistencia letrada para valorar posibles actuaciones judiciales y asimismo de los recursos existentes en materia de vivienda, como ayudas al alquiler (queja 20/2464 y queja 20/2490).

En definitiva, los datos existentes actualmente y la experiencia de esta Institución nos permiten afirmar que los casos de ocupación de viviendas de primera o segunda residencia de personas físicas en Andalucía son escasas. Las viviendas vacías que son ocupadas normalmente son propiedad de bancos, fondos de inversión, constructoras, entidades públicas y otras entidades jurídicas, aunque tampoco hay constancia de que haya habido un aumento excesivo.

En la mayoría de los casos que llegan a la Defensoría, son los propios ocupantes sin título legal los que se dirigen a nosotros exponiendo que se encuentran en situación de exclusión social y la ocupación ha sido el último recurso para no verse en la calle, ante la carencia de recursos económicos para acceder a una vivienda y en ocasiones tras haber sufrido uno o varios desahucios, con un coste psicológico y emocional muy alto.

Como muestra de ello, podemos citar la queja 20/6346. La interesada nos trasladaba las duras situaciones por las que había pasado desde que era niña y las dificultades a las que se enfrentaba para lograr salir de la exclusión social:

"(...) Desde pequeña he vivido en una familia conflictiva y desestructurada. (...) A los diez años volví a casa de mi madre y empecé a vivir en etapas entre su adicción y vivir en la calle. Quiero decir con eso que no tengo una familia a quien pueda recurrir. (...) conocí al que es el padre de mi hija de cuatro años. En aquel momento vivía en la calle y él me recogió y me llevó a casa de su madre, donde estuvimos viviendo hasta que nos vimos obligados a salir de allí y ocupar una vivienda del pueblo, propiedad de un banco, que solía estar ocupada por otras personas pero que se había quedado vacía. Allí estuvimos durante tres años. Pero mi pareja comenzó a tener cada vez más problemas de adicción. Hace tres años nos enteramos de que un vecino (...) tenía que dejar su piso porque era muy mayor y se iba a una residencia. (...) Se lo expliqué a asuntos sociales del ayuntamiento, pero no se pudo regularizar, así que hace unos tres años entramos a vivir en el piso sin que estuviera regularizado.

Durante estos años he seguido siendo demandante de empleo y vivienda en el ayuntamiento, pero siempre me han dicho que no podían ayudarme. (...) Durante todo este tiempo he estado viviendo de peonadas en el campo y cuando no había, de la ayuda que me han dado algunos conocidos.

Hace un tiempo me llegó una denuncia de AVRA para que desalojara el piso. (...) el desahucio no se ha hecho efectivo hasta hace casi un mes. (...) estoy poniendo y voy a poner de mi parte todo lo que esté en mi mano para conseguir hacer una vida normal, como la que haría cualquier persona con las posibilidades que yo tengo.(...).

Pero en lo referente a la vivienda me encuentro en una situación en la que no veo salida por mis propios medios. (...) Por otra parte, la persona que se ha hecho cargo de ayudarme en Asuntos Sociales me dijo que tenía que buscar un alquiler y que el ayuntamiento me pagaría la mitad hasta que mi situación económica mejorara. El problema (...) es que en mi situación personal es imposible que ningún propietario me haga un contrato de alquiler.(...)"



Iniciadas actuaciones con el Ayuntamiento de La Rinconada nos indicaban que habían derivado el caso al Equipo de Tratamiento Familiar y se informaba que, en el supuesto de recuperar alguna vivienda, su caso sería estudiado al igual que los de otros demandantes de vivienda de la localidad, muchos en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, informaban de que el Ayuntamiento dispone de un programa de ayudas al alquiler a familias vulnerables, abonando el 50% de la renta durante un año. En consecuencia, procedimos a cerrar el expediente, trasladando a la citada administración municipal nuestra preocupación por la situación de la interesada y su hija, y la necesidad de mantener activo su expediente, y recomendando a ésta que colaborase con los servicios sociales comunitarios para que pudieran ofrecerles la ayuda y orientación adecuada a sus necesidades.

En todo caso, la ocupación como respuesta a la necesidad de vivienda debe llevar a las administraciones públicas a replantearse sus políticas en esta materia. Las autoridades deben proteger el derecho a la propiedad, pero no es menos importante su obligación de garantizar el derecho a la vivienda y preservar el fin social que debe tener esta.

Alentamos por ello a las administraciones a que además de incrementar el parque público de vivienda social arbitren mecanismos que controlen la especulación en el mercado de la vivienda e incentiven la salida al mercado de las viviendas que se encuentran vacías, ya sea a través de políticas fiscales, ayudas a la rehabilitación etc., entre otras medidas que se puedan adoptar a fin de garantizar este importante derecho social.

1.15.2.3. Ayudas a la vivienda

En 2020 hemos seguido tramitando quejas relativas a las ayudas al alquiler convocadas en ejercicios anteriores, a las que se han sumado las relativas a las ayudas creadas para paliar los efectos de la crisis económica derivada de la COVID-19. Empezaremos refiriéndonos a las convocatorias más antiguas, para finalizar con las más recientes.

1.15.2.3.1. Convocatoria 2017 de ayudas al alquiler para personas con ingresos limitados

Como ya decíamos en nuestro Informe Anual correspondiente a 2019, en dicho año finalizó la tramitación de las solicitudes presentadas al amparo de la convocatoria de 2017 de ayudas para el alquiler de vivienda a personas en situación de especial vulnerabilidad o con ingresos limitados, cuyo retraso dio lugar a la incoación de oficio por esta Institución de la queja 18/4615.

En el año 2020, analizados todos los informes recabados en la tramitación del referido expediente de oficio, esta Institución consideró necesario formular Resolución de valoración y cierre de esta convocatoria de ayudas al alquiler, dirigida a la Secretaría General de Vivienda y haciéndola también extensiva a la Intervención General de la Junta de Andalucía en las cuestiones objeto de su competencia.

Las Recomendaciones y Sugerencias fueron aceptadas por la Secretaría General de Vivienda y la Intervención General de la Junta de Andalucía en sus respectivos ámbitos competenciales, por lo que procedía el cierre definitivo del presente expediente de queja y el de las quejas individuales que estaban acumuladas al mismo.

La Secretaría General de Vivienda afirmó que dicha Resolución había sido tomada en cuenta en la elaboración de las bases reguladoras y las convocatorias de las ayudas al alquiler a vivienda habitual con motivo de la Covid-19 y así se habían adoptado las siguientes medidas: facilitar la cumplimentación del modelo de solicitud de forma telemática, limitar la documentación a aportar, agilizar la tramitación de los expedientes, establecer un sistema de control financiero permanente que agiliza la fiscalización, consensuar criterios unificados con la Intervención General y para la tramitación de este programa por las Delegaciones Territoriales, mejorar la atención e información a la ciudadanía sobre la tramitación de sus solicitudes e impulsar un plan de choque con la incorporación de un equipo de 40 personas distribuidas en las ocho Delegaciones Territoriales.



1.15. Vivienda

También en relación a esta convocatoria, hemos de hacer mención a las **quejas presentadas por retrasos en la resolución de recursos de reposición contra la resolución denegatoria de la ayuda al alquiler** solicitada, por parte de las correspondientes Delegaciones Territoriales de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico y, tras las resoluciones de dichos recursos, en la resolución de las solicitudes y, por último, abono de las ayudas concedidas en su caso (queja 19/4981, queja 19/7140, queja 20/5695, queja 20/3782, queja 20/0922, queja 20/5035, queja 20/4802, queja 20/3558 y queja 20/5756).

Como ya indicamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2019, debido a dichos retrasos formulamos sendas Resoluciones a las Delegaciones Territoriales de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico en Málaga y Sevilla, (queja 19/2885 y queja 19/4981, respectivamente), a fin de que se diesen las instrucciones necesarias para que, a la mayor brevedad posible, se procediese a emitir la resolución expresa a los respectivos recursos potestativos de reposición, así como a fin de que se dotase de los medios precisos de forma que los recursos administrativos puedan resolverse respetando los plazos establecidos por la normativa reguladora.

Dichas Resoluciones fueron aceptadas, informando que los recursos de reposición habían sido estimados, si bien estaba pendiente la resolución definitiva de los expedientes. En el caso de la Delegación Territorial de Sevilla, se nos trasladaba que adolecían de una falta estructural de personal que había mermado la capacidad de gestión, a pesar de las reiteradas peticiones que habían realizado en los últimos años. A esta cuestión de insuficiencia de personal hicimos referencia en la Resolución de valoración de la convocatoria anteriormente mencionada.

Entendiendo que la cuestión planteada se encontraba en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones. No obstante, unos meses después, la persona promotora de la queja 19/4981 se dirigió de nuevo a esta Institución manifestando que aún no había recaído la correspondiente resolución. Solicitada información de nuevo a la Delegación Territorial en Sevilla en el nuevo expediente de queja (queja 20/3558), se nos informó que los expedientes que se encontraban en la misma situación, estaban en una fase avanzada de tramitación a la espera de que por parte de los Servicios Centrales se les proporcionasen los créditos necesarios para realizar los pagos.

Posteriormente, en otro expediente similar de Sevilla se nos indicó en el mes de octubre de 2020 que, una vez obtenidos los créditos presupuestarios necesarios, los expedientes se encontraban en el trámite de resolución definitiva. Sin embargo, en noviembre, las personas interesadas aún no habían recibido la subvención en cuestión, hasta más de un año después de la estimación de sus recursos de reposición.

Procede recordar que el objeto de estas subvenciones era la concesión de ayudas para el alquiler a familias que no pueden con sus propios medios acceder a una vivienda en el mercado libre y que el plazo para resolver y notificar la resolución era de seis meses desde la finalización del plazo de presentación de las solicitudes, esto es, el 8 de febrero de 2018. Sin embargo, al retraso producido en la tramitación ordinaria -de hasta 17 meses tras la terminación del plazo en la provincia de Sevilla-, se suma el que están padeciendo quienes presentaron recurso de reposición y siguen a la espera de la resolución definitiva y abono de las ayudas. En consecuencia, se puede afirmar que **los retrasos excesivos en la tramitación, conclusión y materialización de estas ayudas han distorsionado la finalidad para la que fueron creadas**.

En atención a lo expuesto, en el mes de diciembre de 2020 procedimos a formular de nuevo Resolución a la Secretaría General de Vivienda en la queja 20/3558, queja 20/5756, queja 20/5035 y queja 20/4802, todas competencia de la Delegación Territorial en Sevilla, a fin de que se adoptasen las medidas necesarias para resolver de forma definitiva los expedientes de ayudas al alquiler en la convocatoria de 2017 que se encontrasen pendientes tras obtener una resolución estimatoria de los recursos de reposición; así como para que transfiriesen a todas las Delegaciones Territoriales los créditos presupuestarios necesarios para poder atender aquellos pagos que hubiera que realizar con motivo de la resolución de estos expedientes.

A la fecha de cierre de este informe anual, no se había recibido respuesta a las referidas Resoluciones, si bien en algún caso la persona interesada nos ha informado de que a comienzos del año 2021 al fin había recibido la subvención solicitada.



1.15.2.3.2. Convocatoria 2018 de ayudas al alquiler para personas con ingresos limitados

A la vista del retraso en la tramitación acumulado en las anteriores convocatorias, en mayo de 2019 incoamos de oficio una queja a fin de efectuar un seguimiento directo del proceso de tramitación de la convocatoria de ayudas al alquiler correspondiente al año 2018, aprobada mediante Orden de 17 de octubre de 2018, tal y como por otra parte nos demandaban los propios ciudadanos en sus quejas (queja 19/2709) y asimismo en el año 2020 hemos continuado tramitando las numerosas quejas individuales presentadas por el retraso en la resolución de sus solicitudes (como ejemplo, la queja 19/1226, queja 20/1905, queja 20/4568, queja 20/1118, queja 20/0823, queja 20/2990, queja 20/3339, queja 20/2073, queja 20/3492, queja 20/0403, queja 20/3049, queja 20/2535, queja 20/4070, etc.).

Además, ante el posible aumento -por la llegada de la pandemia- de las dilaciones que ya se acumulaban en la tramitación de estas ayudas, iniciamos una **actuación de oficio, queja 20/1927, iniciada ante la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio**, de cuyo resultado ya dimos cuenta en el Informe Extraordinario Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia.

En la última información recibida de la Secretaría General de Vivienda en la queja 19/2709 (actuación de oficio), a finales de diciembre de 2020, se nos informaba de la evolución del estado de tramitación de la convocatoria. **Más de dos años después de la misma, se habían resuelto en total 10.964 expedientes, estos, el 77.93% de las solicitudes presentadas al amparo de estas convocatorias.**

Únicamente Almería había resuelto el 100% de las solicitudes presentadas, si bien hay que tener en cuenta que fue la provincia en la que se presentaron menos solicitudes (476), con mucha diferencia. Le seguían Huelva con el 99,85% (742 solicitudes resueltas), Jaén con el 94,24 % (793 solicitudes resueltas), Córdoba con el 91.58% (1.184 solicitudes resueltas), Granada con el 89.67% (1.369 solicitudes resueltas), Cádiz con el 83.09% (2.689 solicitudes resueltas), Sevilla con el 70.42% (2.266 solicitudes presentadas) y finalmente Málaga con solo un 54.43% de expedientes resueltos (1.445 solicitudes presentadas).

En relación a los tiempos de materialización de los pagos, se indicaba que estos se van efectuando conforme los interesados van presentando justificaciones del abono de las rentas de alquiler devengadas ya abonadas. A este respecto, se señalaba que en pocas ocasiones los solicitantes han presentado estas acreditaciones conforme las han ido teniendo, entre otras cosas porque el periodo de confinamiento lo dificultó, y la mayoría no lo han hecho hasta ser requeridos para ello. Una vez que las Delegaciones Territoriales han ido disponiendo de esta documentación han ido efectuando los pagos por lotes trimestrales o semestrales, siguiendo el correspondiente orden de presentación.

En resumen, desde el inicio de la convocatoria hasta el 13 de abril de 2020 se habían resuelto el 31% de las solicitudes, y gracias a las medidas adoptadas por el citado Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo, se había conseguido alcanzar en estos meses la resolución del 77,9% del total de solicitudes.

Continuaremos la tramitación de las referidas actuaciones de oficio (queja 19/2709 y queja 20/1927) hasta la finalización de esta Convocatoria 2018 de ayudas al alquiler, momento en el cual efectuaremos una valoración final de la misma.

Con independencia de la tramitación general de la convocatoria y a las vicisitudes particulares producidas en algunos expedientes tramitados individualmente, debemos hacer referencia a algunos aspectos de particular importancia.

En primer lugar, en el curso de la tramitación de la queja 20/0683, pudimos comprobar nuestra disconformidad con el criterio empleado por la Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico en Granada para desestimar una solicitud de ayuda al alquiler en la convocatoria de 2018 por no cumplir el requisito de tratarse de un arrendamiento de vivienda habitual, lo cual motivó la formulación de una **Resolución** a la Secretaría General de Vivienda.

Tras la denegación de su solicitud, la interesada presentó un recurso de reposición que fue igualmente desestimado por entender la Delegación territorial que, por las estipulaciones acordadas por la voluntad



1.15. Vivienda

de las partes, el contrato debía regirse por lo dispuesto por la Ley de Arrendamientos Urbanos para arrendamientos “de uso distinto de vivienda”.

La interesada alegaba que, aunque el contrato de alquiler firmado empleaba la denominación de “contrato de arrendamiento de finca urbana por temporada” y fue suscrito por un periodo de seis meses, la vivienda en cuestión era su domicilio desde octubre de 2017. Afirmaba además que de 2014 a 2017 residió en otra vivienda de la misma empresa arrendadora, con un contrato de alquiler en el que la causa y naturaleza del contrato se define en los mismos términos y que durante dichos años había sido beneficiaria de la ayuda de alquiler en anteriores convocatorias. Añadía la interesada que, como familia monoparental con limitados ingresos económicos, se encontraba en situación de riesgo de exclusión social. Tras analizar la documentación aportada por la promotora de la queja, pudimos comprobar que el propio contrato incluía una cláusula en la que se indicaba que la vivienda sería destinada a residencia de la arrendataria.

La cuestión objeto de controversia en la presente queja versaba, por tanto, sobre la interpretación del requisito previsto en la Base Tercera de la Orden de 17 de octubre de 2018, donde se indica que «pueden ser beneficiarios los titulares de un contrato de arrendamiento de vivienda (...), formalizado en los términos de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos».

La distinción entre arrendamiento de vivienda y arrendamiento para otros usos es relevante ya que su régimen jurídico es muy diferente y, en el arrendamiento de inmuebles para uso de vivienda, el inquilino goza de una mayor protección que en el arrendamiento de temporada.

En este sentido, trasladábamos a la Secretaría General de Vivienda jurisprudencia del Tribunal Supremo en cuanto a que la característica esencial y definitoria de los arrendamientos de temporada es la finalidad de los mismos, la cual no ha de ser de residencia habitual, sino accidental y transitoria, y no el plazo de duración del contrato. A la vista de ello, a juicio de esta Institución, el contrato de alquiler aportado por la interesada no reúne los requisitos previstos para ser considerado de arrendamiento de temporada.

En consecuencia, en el mes de noviembre de 2020 dirigimos a la Secretaría General de Vivienda una **Recomendación a fin de que diera instrucciones para que en la interpretación del requisito** exigido en la Base Tercera de la Orden de 17 de octubre de 2018 (“titulares de un contrato de arrendamiento de vivienda”) por parte de las Delegaciones Territoriales **no se atiende a la calificación literal de los contratos**

GUÍA

dPA defensor del pueblo Andaluz

Medidas urgentes y extraordinarias de protección de deudores hipotecarios para hacer frente al impacto económico y social de la declaración del estado de alarma (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma)





de arrendamiento de temporada, sino a la calificación real fruto del examen de las circunstancias de cada supuesto demostradas por los solicitantes y de la finalidad del contrato y voluntad real de las partes. Asimismo, formulamos una Sugerencia para que se revisasen todas las solicitudes de ayuda al alquiler que se hubiera desestimado en aplicación de una interpretación literal y restrictiva de los contratos de alquiler aportados, procediendo a emitir, en su caso, resolución estimatoria de las mismas previo el procedimiento que legalmente proceda.

A la fecha de cierre de este informe anual no habíamos recibido respuesta a la referida Resolución.

En cuanto a otros aspectos de la Convocatoria 2018 que consideramos que merece reseñar, en algunos casos estamos observando que el procedimiento que se ha diseñado en las bases de la convocatoria para la presentación de la solicitud y la documentación exigida ha dado lugar a que se hayan producido disfunciones en la tramitación de estas ayudas, dado que el **retraso en el envío desde algunos registros públicos a las delegaciones territoriales competentes para su tramitación ha sido excesivo**, máxime teniendo en cuenta que la fecha de presentación formal de la solicitud a efectos de su consideración para el inicio del procedimiento, deviene en crucial al tratarse de un procedimiento de concesión de subvención de concurrencia no competitiva (queja 20/3151 y queja 20/0583), de las que estamos elaborando la pertinente Resolución, de la que daremos cuenta en el Informe Anual de actuaciones correspondiente al año 2021.

Por último consideramos que **se contribuiría al principio de igualdad en el acceso a estas ayudas con la ampliación en próximas convocatorias de ayudas al alquiler de la relación de Entidades Públicas Colaboradoras, a fin de promover que las personas no residentes en los municipios en los que están localizadas las Delegaciones Territoriales tengan más facilidades para presentar sus solicitudes**, y que dichas entidades tramiten como colaboradoras no solo las solicitudes presentadas por inquilinos de su parque público de vivienda, sino las de cualquier persona.

1.15.2.3.3. Ayuda a Personas en Especiales Circunstancias de Emergencia Social Incursas en Procedimientos de Desahucios

Aunque no ha sido una cuestión sobre la que se hayan recibido muchas quejas, sí debemos hacer referencia a la Resolución formulada en la queja 19/6264 por el retraso en la resolución de una solicitud al amparo de la Convocatoria de Ayudas a Personas en Especiales Circunstancias de Emergencia Social Incursas en Procedimientos de Desahucios o de Ejecución, que sean Privadas de la Propiedad de su Vivienda Habitual, conforme a la Orden de 9 de octubre de 2018, de la Consejería de Fomento y Vivienda, (BOJA nº 205, de 23 de octubre de 2018). La persona interesada había presentado dicha solicitud en el mes de noviembre de 2018 y, a pesar del tiempo transcurrido, seguía sin respuesta expresa a la misma.

Iniciadas actuaciones con la Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico de Córdoba, se nos indicó que, tal y como establecían las bases reguladoras de la convocatoria, transcurrido el plazo máximo de tres meses para resolver la solicitud, la misma podría entenderse desestimada por silencio negativo, y que en todo caso la concesión de las ayudas estaría condicionada por las disponibilidades presupuestarias existentes.

En consecuencia, trasladamos a dicha Administración que, aunque el silencio negativo previsto en las citadas bases reguladoras pueda legitimar a los interesados para entender desestimadas sus solicitudes, por ejemplo a los efectos de interponer los recursos correspondientes, ello no obsta para que la Administración tenga el deber de resolver expresamente conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no constituyendo una excepción a la obligación de resolver la inexistencia de disponibilidad presupuestaria para atender el pago de dichas ayudas.

Por lo expuesto, formulamos a la citada Delegación Territorial una **Recomendación** a fin de que se emitiese y notificase a la mayor brevedad posible la resolución que proceda, tanto al interesado como a las restantes solicitudes de esta convocatoria que aún no se hubieran resuelto de forma expresa.



Dicha Recomendación fue **aceptada** y, en consecuencia, se dictaron las resoluciones de los cuarenta expedientes que se encontraban pendientes de resolver expresamente, los cuales fueron desestimados por agotamiento del crédito.

1.15.2.3.4. Convocatoria de ayudas al alquiler para personas con ingresos limitados para hacer frente al impacto de la COVID-19

Tras la **Sugerencia** formulada en la actuación de oficio, **queja 20/3832**, -la cual detallamos en el Informe Extraordinario "Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia"- , mediante Orden de 1 de julio de 2020 se aprobó la convocatoria de las ayudas reguladas mediante la Orden de 8 de junio de 2020, por la que se aprueban las bases para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19. Las solicitudes podían presentarse desde el 8 de julio hasta el 30 de septiembre de 2020, ambos inclusive.

Asimismo mediante la Orden de 27 de julio de 2020 se aprobaron las bases reguladoras para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, 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, convocándose las mismas finalmente mediante Orden de 1 de septiembre de 2020. En este caso, las solicitudes podían presentarse entre el 9 de septiembre y el 30 de noviembre de 2020.

A juicio de esta Institución, aunque si bien finalmente se pusieron en marcha en Andalucía ambos programas de ayudas, consideramos que los mismos lo han sido con retraso, pues no podemos olvidar que la norma del Gobierno que los regulaba en desarrollo del Real decreto Ley 11/2020, se aprobó los primeros días del mes de abril, Orden TMA/336/2020, de 9 de abril.

En los últimos meses del año 2020 ya hemos recibido varias quejas de personas que manifestaban haber presentado sus solicitudes de ayuda para el alquiler al amparo de la convocatoria publicada el 1 de julio, puesto que el plazo para resolver era de tres meses desde la fecha de presentación, quejas que se han empezado a tramitar individualmente. Las personas solicitantes de esta ayuda se encuentran, como las propias condiciones de la convocatoria exigen, en una situación económica crítica debido a la crisis económica generada por la pandemia, por lo que precisan de una ayuda económica inmediata para hacer frente a sus gastos de alquiler y poder así evitar procedimientos judiciales que podrían finalizar en los desahucios de sus vivienda habituales.

Por otra parte, en el citado Informe extraordinario ya informamos de la **Resolución** dirigida a la Secretaría General de Vivienda en la actuación de oficio, queja 20/4771, en relación con la interpretación que por parte de la administración gestora se estaba haciendo de **las situaciones de vulnerabilidad económica y social sobrevenidas previstas en la norma**.

Considerábamos que debía tenerse en cuenta que el retraso en la aprobación de las bases reguladoras de este programa ha dado lugar a que muchas de las personas que se encontraron en aquella situación se hayan incorporado de nuevo a alguna actividad laboral o económica, por lo que no tendría lógica que se penalizara a estas personas, mediante la denegación de esta ayuda durante el plazo en el que estuvieron en situación de vulnerabilidad sobrevenida y precisamente por haber retornado a su actividad antes de la fecha en la que presenten su solicitud.

Por ello, en la referida Resolución, sugeríamos a la Secretaría General de Vivienda una interpretación del requisito de hallarse en situación de vulnerabilidad que, de acuerdo con el espíritu y los objetivos perseguidos con la aprobación del Real Decreto Ley 11/2020 de 31 de marzo, se incluyera a las personas que durante la duración del estado de alarma o con posterioridad a la terminación del mismo, hasta el 30 de septiembre de 2020, se hayan encontrado en alguna de las situaciones de vulnerabilidad sobrevenida que prevé el artículo 5 del RDL 11/2020, y puedan acreditar la misma conforme al artículo 6 de la citada norma, a causa del COVID-19 y reúnan el resto de los requisitos exigidos en la Orden de 8 de Junio de 2020, aunque ya no estén en dicha situación en la fecha que presenten su solicitud.



1.15. Vivienda

En noviembre de 2020 recibimos respuesta de la Viceconsejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, en la que se plantea una discrepancia técnica para aceptar la Resolución, si bien se motivan y argumentan las razones para la no aceptación de la misma.

1.15.2.3.5. Ayudas al alquiler al amparo del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012

En el año 2020 hemos recibido respuesta a la Resolución formulada en la queja 18/4706 a la Secretaría General de Vivienda, a la cual hicimos referencia en el Informe Anual 2019.

Así, ha sido aceptada la Recomendación para que se procediese de forma inmediata en este expediente de queja y en aquellos otros que se encuentren en las mismas circunstancias a liquidar los pagos pendientes y reconocidos de estas ayudas al alquiler de viviendas, ha sido aceptada y, en consecuencia, se nos informaba de que se estaba tramitando el abono a AVRA del crédito necesario a fin de que se pudiese abonar tanto el último pago que correspondía a la interesada como al resto de beneficiarios que se encuentran en la misma situación, a fin de liquidar definitivamente el programa.

Sin embargo, la Sugerencia para que en todos los casos con subvenciones reconocidas y todavía no abonadas en su totalidad se valorase la posibilidad de iniciar de oficio el reconocimiento de los intereses de demora, o en caso contrario procedimiento de responsabilidad patrimonial, no ha sido aceptada por estimar la Secretaría General que la solicitud de intereses de demora ha de ser a instancia de parte y en seis meses desde la presentación de la documentación justificativa.

Tampoco ha sido aceptada la Sugerencia formulada a fin de que se valore la posibilidad de incorporar el pago de las subvenciones que se regulen en los Planes Autonómicos de vivienda y rehabilitación que en cada momento estén vigentes, en el Decreto 5/2017, de 16 de enero, de garantía de los tiempos de pago, considerando que el procedimiento para el pago de intereses sería idéntico al que se está aplicando.

En relación con las mismas ayudas, en la queja 20/0934, la interesada nos trasladaba que desde el año 2011 estaba a la espera de resolución respecto a dos trimestres de su solicitud de subvención a personas arrendatarias de viviendas no protegidas. En consecuencia, formulamos a la Secretaría General de Vivienda **Recordatorio** de su deber legal de resolver expresamente las solicitudes formuladas por los ciudadanos y el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que garantiza el derecho a una buena administración, comprendiendo el derecho de todos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable. Dicha Resolución ha sido aceptada.

1.15.2.3.6. Ayudas autonómicas a la vivienda al amparo del Plan Concertado de Vivienda y Suelo de Andalucía 2008-2012

Como ya indicamos en el Informe Anual 2019, procedimos a incoar de oficio la queja 19/3927 ante la Secretaría General de Vivienda y a formularle **Resolución** en relación con el retraso en la concesión y abono de las ayudas económicas que concedía la Junta de Andalucía con cargo a sus propios presupuestos para la adquisición de viviendas protegidas al amparo del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 de la entonces Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

En el mes de abril de 2020 recibimos respuesta a dicha Resolución. La Recomendación para que se dictase expresa resolución a todas las solicitudes pendientes fue rechazada, alegando que *“en un contexto de escasez del personal y medios administrativos, se han priorizado las actuaciones derivadas de nuevas convocatorias con asignación presupuestaria”*.

A juicio de esta Institución, este proceder es claramente contrario a la obligación de la Administración establecida por el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de dictar resolución expresa y de notificarla en todos los procedimientos. La alegada escasez de personal y medios administrativos, que ya causa un evidente perjuicio a los ciudadanos que deben esperar mucho más allá del plazo legalmente fijado para resolver los procedimientos administrativos, no puede servir de argumento para privar a estos mismos ciudadanos de su derecho a



que se resuelvan expresamente sus solicitudes. Por el contrario, la Administración debe adoptar todas las medidas necesarias y proveer los medios humanos y materiales suficientes para garantizar el derecho a una buena administración y el cumplimiento de los principios rectores de la actuación administrativa recogidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

La Sugerencia para que se nos informase de los motivos por los cuales no se había publicado la orden de la Consejería a través de la cual se iba a dar respuesta a la situación de estas ayudas también fue rechazada, pues manifestaba la Secretaría General de Vivienda que no le correspondía expresar las causas por las que la anterior administración no publicó la Orden. No obstante, esta Institución no puede sino considerar que las normas obligan a todos los responsables y personal con independencia del equipo de gobierno que las adopte.

Por último, respecto a la Sugerencia para que se informase a las personas afectadas sobre el estado de las referidas ayudas, así como su posibilidad de cobro, se indicaba que en la disposición transitoria primera del Plan Vive en Andalucía, de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana de Andalucía 2020-2030, se establecería expresamente que no podrían concederse ayudas económicas relativas a dichas actuaciones, entendiéndose terminados los procedimientos en los que no haya recaído resolución. En este sentido, puede entenderse que ha sido aceptada, aunque no se hace referencia expresa a si se pretende realizar alguna medida para, en cumplimiento de los principios de transparencia, publicidad activa y acceso a la información pública, facilitar el conocimiento de esta disposición por las personas afectadas.

Por lo expuesto, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones con la inclusión del presente expediente de queja en el presente Informe Anual.

1.15.2.3.7. Ayudas para la adecuación funcional básica de viviendas

Como consecuencia del aumento de la esperanza de vida en Andalucía, cada vez hay más hogares integrados por personas mayores que se ven afectadas por algún grado de dependencia y que en ocasiones residen solas en viviendas cuya adaptación se hace necesaria para su pleno desarrollo en la vida cotidiana (queja 20/4502, queja 20/5754).

Pues bien, para atender las necesidades específicas de las personas mayores de 65 años y personas con discapacidad, se establecieron unas "ayudas destinadas a mejorar la seguridad y adecuación funcional

de las viviendas que constituyan residencia habitual y permanente de personas mayores" por el artículo 29 del Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas. El propio Decreto establece en su Disposición Adicional Tercera que las medidas tendrán una vigencia de cuatro años, siendo obligación de la administración competente la revisión periódica de las mismas.

Sin embargo, la última convocatoria de estas ayudas en nuestra Comunidad ha sido la correspondiente al ejercicio 2018, mediante la Orden de 2 de mayo de 2018, cuya financiación fue finalmente con fondos procedentes del citado Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, a pesar de estar prevista en un primer momento con créditos autofinanciados del presupuesto de nuestra comunidad autónoma.

"Las personas mayores y sus familiares nos trasladan su desesperación debido a que sin estas ayudas no podrán realizar las obras necesarias en sus viviendas"

Como hemos podido comprobar en las quejas recibidas en esta Institución por este asunto, las personas mayores y sus familiares nos trasladan su desesperación debido a que sin estas ayudas no podrán realizar las obras necesarias en sus viviendas para adecuarlas a sus necesidades, y por tanto, le es complicado



poder realizar las actividades de su vida diaria con normalidad. Por esta razón, incoamos de oficio la queja 20/2501 con la Secretaría General de Vivienda y solicitamos informe sobre si se preveía una nueva convocatoria de la citada subvención en 2020, así como las causas por las que no se realizó una convocatoria en 2019.

La citada administración nos informó que, si bien en noviembre de 2019 se inició el expediente administrativo para la publicación de la convocatoria 2020 del programa de adecuación funcional básica, requisitos de índole económica-financiera impidieron la misma. Asimismo, se indicaba que la publicación del Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus, y sus consecuencias presupuestarias, imposibilitó continuar con su tramitación con cargo a los créditos presupuestarios del ejercicio corriente, proponiéndose continuar con la tramitación del proyecto de convocatoria con cargo a los créditos de la anualidad 2021.

Finalmente se aprobó la Orden de 21 de diciembre de 2020, por la que se efectúa mediante tramitación anticipada la convocatoria, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones para actuaciones acogidas al Programa de adecuación funcional básica de viviendas del Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030, por lo que procedimos al cierre del presente expediente de oficio.

1.15.2.4. La gestión del parque público de viviendas

Como todos los años, en 2020 hemos tramitado algunas quejas referidas a la gestión del parque público de viviendas titularidad tanto de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), como de algunos ayuntamientos a cargo de sus entes instrumentales de gestión y administración (queja 20/1281, queja 20/3071, queja 20/0780, queja 20/6496, queja 20/7918 y queja 20/6159). A algunas de ellas, iniciadas en años anteriores y finalizadas en 2020, haremos especial mención por su interés.

En la queja 19/4947, personas arrendatarias de AVRA nos trasladaban que, debido a que gran parte de los vecinos nunca habían pagado las cuotas de la comunidad y que había algunas viviendas vacías y otras estaban ocupadas por personas sin título legal para ello, la comunidad no disponía de los recursos suficientes para hacer frente a los gastos básicos y se estaba poniendo en riesgo la continuidad de los servicios y suministros comunitarios. Asimismo, estaban sufriendo actos vandálicos por parte de algunas de las personas ocupantes de viviendas de AVRA.

Admitida la queja a trámite, trasladamos a AVRA que aunque la normativa habilita a la Administración Autonómica a repercutir los gastos de comunidad y mantenimiento de viviendas del parque residencial público en los inquilinos que las tengan cedidas en régimen de alquiler, no puede olvidarse que la obligación de pago de los gastos de mantenimiento, conservación y abono de cuotas de comunidad, recae sobre los propietarios de los inmuebles y viviendas, conforme se establece en el artículo 9.1 e) de la Ley 49/1960, de 21 de Julio, de Propiedad Horizontal.

La inacción de AVRA en este sentido no solo coloca a las personas arrendatarias cumplidoras en una situación de desigualdad con respecto a sus vecinas deudoras, sino que en ocasiones les aboca a vivir en un edificios que no pueden afrontar los gastos básicos para un correcto funcionamiento de todos los elementos.

Por tanto, **no cabe sino exigir a AVRA el cumplimiento de todas sus obligaciones como propietaria de viviendas y, en consecuencia, el abono de las cuotas de gastos comunes que estén pendientes, y que son necesarias para un funcionamiento óptimo de la comunidad, sin perjuicio de que posteriormente pueda repetir contra las personas arrendatarias en función de las obligaciones que cada una haya asumido en su contrato, o en función de las obligaciones legales que sean exigibles.** En este sentido, nos remitimos íntegramente a la Resolución formulada en la queja 18/2228, aludida en el Informe Anual 2019.

Habida cuenta que en este caso particular AVRA se comprometió a abonar las cantidades debidas "respecto de las que no se haya producido la prescripción, y que así pueda ser certificado por la entidad



1.15. Vivienda

que actualmente tiene encargada la administración del edificio”, celebramos que se hubiera aceptado el criterio manifestado por esta Institución y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En la queja 18/2228 también se recibió en el año 2020 respuesta de AVRA. Por lo que respecta a la Recomendación para que se llevasen a cabo las actuaciones necesarias para que las personas usuarias del edificio cumpliesen con sus obligaciones, aunque sigue sin aceptarse el criterio de esta Institución de que AVRA abone directamente las cuotas de comunidad que se deban, se indicaba que la regularización de la titularidad de las viviendas que se está impulsando conjuntamente con el Ayuntamiento de Linares (Jaén) vendría a normalizar la situación. Asimismo, la Recomendación formulada para que se estimasen las reparaciones reclamadas por las personas inquilinas fue aceptada, manifestando que ya se habían llevado a cabo. Por último, se aceptó la Sugerencia para que se realizase una intervención social con aquellas para un mejor funcionamiento de la comunidad.

En la **queja 19/3313**, también reflejada en el Informe Anual 2019, la persona interesada exponía que la mayor parte de las personas inquilinas de la entidad Promoción y Gestión de Viviendas de Cádiz, S.A. (Procasa) del edificio en el que vivía no abonaban las cuotas de la comunidad, por lo que se adeudaban aproximadamente 11.000 euros. En varias ocasiones habían trasladado esta circunstancia a Procasa, sin que se hubiera tomado medida alguna.

En la tramitación de la queja, solicitamos a dicha empresa municipal que nos informara de las medidas que se pudiesen adoptar para solventar el problema que afectaba a la comunidad y le trasladamos el criterio de esta Institución ya aludido. Procasa nos informó finalmente que no podía proceder al abono de una cantidad que ya había sido reclamada judicialmente por la comunidad y se estaba cobrando directamente de sus deudores; no obstante, se iban a dar instrucciones para el abono de la cantidad restante de la deuda. Puesto que de lo anterior se desprendía que el asunto planteado se encontraba en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En cuanto a quejas tramitadas por las deficiencias constructivas en viviendas públicas en arrendamiento que ocasionan daños y perjuicios a colindantes y desembocan en conflictos vecinales, en el año 2020 hemos podido dar por finalizada la **queja 17/6339**, en la que la persona interesada nos exponía la mala relación convivencial con las personas ocupantes del piso superior por los graves daños que se estaban produciendo en su vivienda por la falta de mantenimiento de la superior.

Tras una larga tramitación de la queja, formulamos Resolución a AVRA que fue aceptada, pese a lo cual la persona interesada se negó a que se siguieran realizando arreglos en su vivienda, por cuanto estimaba que ya había sufrido excesivas reparaciones a lo largo de los últimos años y que los ocupantes de la vivienda superior iban a seguir produciendo nuevos daños.

Finalmente, AVRA nos informó que se había ofrecido a la interesada un cambio a otra vivienda, el cual había aceptado, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El caso de la queja 16/2423 es singular. La parte afectada llevaba reclamando desde el año 2013 que se llevasen a cabo las reparaciones necesarias en la vivienda propiedad del Ayuntamiento de Jimena de la Frontera (Cádiz) en la que residían en régimen de alquiler social en San Martín del Tesorillo (Cádiz). En dicho momento, y hasta finales del año 2018, la competencia para llevar a cabo la correspondiente orden de ejecución correspondía al Ayuntamiento de Jimena de la Frontera, quien además ostentaba la titularidad de la vivienda, así como de otras dos viviendas del bloque afectado.

A pesar de la insistencia de esta Institución en que por el Ayuntamiento de Jimena de la Frontera se dictase la orden de ejecución pertinente para garantizar la salubridad y habitabilidad de las viviendas, no la llevó a cabo. A finales de 2018 San Martín del Tesorillo fue declarado municipio independiente y, en consecuencia, asumió la competencia en materia urbanística, a pesar de lo cual tampoco realizó actuaciones en tal sentido.

A la vista de todo ello, formulamos **Resolución** a ambas administraciones, las cuales fueron aceptadas, iniciándose finalmente expediente de orden de ejecución. En consecuencia, procedimos a dar por **concluidas** nuestras actuaciones.



Como queja relevante relativa a deficiencias constructivas, en la queja 17/6140 el interesado nos exponía que desde el año 2009 la comunidad de propietarios venía denunciando a la promotora, la sociedad Sevilla Activa SAU (entidad instrumental de la Diputación de Sevilla), una serie de deficiencias y desperfectos que afectaban al edificio y a algunas viviendas en particular.

Tras la tramitación de la queja, a pesar del reconocimiento de los desperfectos del edificio por parte de Sevilla Activa SAU, esta alegaba que no había dinero para solventarlos, siendo la única solución una reclamación judicial. Se intentó asimismo una labor mediadora, que tuvo que concluirse debido a la limitación de autonomía de las partes para adoptar una posible solución.

Por ello, formulamos sendas Resoluciones a la entidad Sevilla Activa S.A.U. y a la Diputación Provincial de Sevilla en el sentido de que se iniciase de oficio expediente de responsabilidad patrimonial en orden a determinar si los defectos constructivos de esta promoción procedían de un funcionamiento anormal del servicio público que se prestó a través de Sevilla Activa S.A. En ambas respuestas se plantea una discrepancia técnica para la aceptación de las citadas Resoluciones, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones con la inclusión del expediente de queja en el presente Informe Anual.

1.15.2.5. Otras Cuestiones en materia de vivienda

En el Informe Extraordinario "Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia" hicimos referencia a otras medidas adoptadas para paliar los efectos de la pandemia y, en particular, a la **prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual** (queja 20/3400, queja 20/2902, queja 20/2904 y queja 20/2937).

Otro de los asuntos que se nos han planteado es el relativo al retraso en la **devolución de las fianzas depositadas por las personas arrendadoras** en la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía. En la queja 20/0568 se nos informó que se procedió a la devolución de la fianza y al abono de 1,11 euros por los intereses de demora generados. En consecuencia, dimos por concluidas nuestras actuaciones, sin perjuicio de trasladar a la Secretaría General de Vivienda que **unos nimios intereses de demora no compensan los perjuicios que el retraso en el pago, aunque sea de unas semanas, puede ocasionar a las personas que, por ejemplo, precisen esa cantidad para formalizar un nuevo alquiler.**

Por otra parte, este año 2020 hemos cerrado la actuación de oficio, queja 18/6621, incoada con el Ayuntamiento de Herrera (Sevilla) y AVRA tras recibir información relativa a que podría haber varias viviendas propiedad de dichos organismos que se encontraban vacías o cuyas personas adjudicatarias no cumplían con los requisitos y obligaciones establecidos en la normativa correspondiente.

Ambos organismos nos informaron finalmente de las actuaciones para comprobar la veracidad de la información facilitada y, en el caso del Ayuntamiento, finalmente se recuperó la posesión de una vivienda. En consecuencia, **celebramos que la vivienda pública en cuestión, que había estado vacía durante años, pudiera al fin satisfacer la necesidad de vivienda de personas que no pueden acceder por sus propios medios a una vivienda en el mercado libre.**

A lo largo de 2020 hemos tramitado diversas quejas referidas a solicitudes de permutas de viviendas públicas adjudicadas, de titularidad autonómica o municipal, bien por no reunir las condiciones adecuadas para la familia por razones diversas o por motivos de conflictividad vecinal (queja 19/0336, queja 18/0447, queja 19/3576, queja 18/3312, queja 19/2576, queja 19/2752, queja 19/4474, queja 20/0457, queja 19/0377, queja 20/3875, queja 20/7222, queja 20/8074, queja 20/6347).

En el caso de la queja 18/0447, tras una larga tramitación con la Diputación Provincial de Málaga y el Ayuntamiento de Humilladero (Málaga), hemos podido dar por finalizado el expediente al considerar que se encontraba en vías de solución el cambio de vivienda largamente solicitado por la interesada en atención a sus problemas de salud, y que debido a la transferencia de titularidad de las viviendas entre ambos organismos no había podido llevarse a cabo anteriormente.



Por otra parte, en la queja 20/6347, la interesada nos relataba que era adjudicataria desde hace tres años de una vivienda de dos dormitorios de Emvisesa en la que reside con sus tres hijos. Manifestaba que dicha vivienda no resultaba adecuada para sus necesidades familiares, pero le habían denegado el cambio a una vivienda con más dormitorios por tratarse de una vivienda de alquiler con opción a compra.

Planteamos por ello a Emvisesa la posibilidad de que, en casos de viviendas en régimen de arrendamiento con opción a compra en los que se acredite la necesidad del cambio de vivienda, se pueda proceder al cambio o adjudicación directa de otra vivienda con la expresa renuncia a los beneficios de opción a compra, o bien se prevea una bolsa de permuta específica entre viviendas adjudicadas de este tipo, previos los cálculos y compensaciones a que haya lugar.

Nuestra propuesta fue rechazada por Emvisesa. Al no apreciar una actuación de la administración contraria a Derecho, concluimos nuestras actuaciones, sin perjuicio de trasladar a la citada empresa pública que a juicio de esta Institución **sería de interés crear un programa de permuta para viviendas adjudicadas en régimen de alquiler con opción a compra**.

También debemos reseñar la queja 20/0458, en la que una comunidad de propietarios de Málaga nos trasladaba que en el mes de abril de 2019 había presentado ante la Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico de Málaga una denuncia por el alquiler de una vivienda de protección oficial de promoción privada. Asimismo, se nos remitían numerosas denuncias realizadas ante la Policía Local y el Ayuntamiento de Málaga, puesto que los inquilinos actuales causaban muchas molestias a los vecinos.

Admitida la queja a trámite, la Delegación Territorial nos indicó que se estaban llevando a cabo las actuaciones necesarias para esclarecer los hechos, informando finalmente del inicio de expediente sancionador. Puesto que de lo anterior se desprendía que el asunto planteado se encontraba en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por último, debemos citar aquellas quejas cuyo motivo principal es el silencio de la administración ante las instancias presentadas por las personas solicitantes en materia de vivienda (quejas 19/4855, 20/5744, 20/0600, 20/0776, 19/4981, 19/6919, 20/1119, 19/2274, 18/1602, 19/4903, 19/5594, 19/5790 y queja 19/6922). En estos expedientes, nuestra intervención se centró en solicitar a la administración correspondiente, sin entrar en el fondo del asunto, una respuesta expresa a los escritos presentados por las personas interesadas.

En este sentido, debemos destacar la Resolución formulada en la queja 19/6922 al Ayuntamiento de Vera (Almería).

1.15.3. Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas

1.15.3.1. Quejas de oficio

- Queja 20/1927: dirigida a la Viceconsejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, relativa a la tramitación y pago de las ayudas al alquiler durante la crisis sanitaria-estado de alarma.
- Queja 20/2501: dirigida a la Secretaría General de Vivienda, relativa a la suspensión de la convocatoria de las ayudas para la adaptación funcional del hogar.
- Queja 20/3832: dirigida a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, relativa a la puesta en marcha por Andalucía de los programas de ayudas al alquiler para contribuir a minimizar el impacto económico y social del Covid-19 en los alquileres de vivienda habitual.
- Queja 20/4771: dirigida a la Secretaría General de Vivienda, relativa al período de la situación de vulnerabilidad a causa de la Covid-19 a considerar para la concesión de la ayuda aprobada.



1.15.3.2. Colaboración de las Administraciones

En el ejercicio 2020 la colaboración con esta Institución de la Administración autonómica con competencias en materia de vivienda mediante la remisión de los informes solicitados ha sido por lo general ágil, con la excepción en ocasiones de las quejas relativas a las solicitudes de subvenciones para el pago del alquiler.

También ha sido rápida y diligente la colaboración de la mayoría de ayuntamientos andaluces a los que nos hemos dirigido solicitando información. En otros casos, especialmente llamativos cuando se trata de los ayuntamientos de las capitales de provincia, hemos debido reiterar nuestras peticiones en varias ocasiones e incluso en ocasiones puntuales la falta de respuesta ha supuesto que esta Institución debiera formular las pertinentes Resoluciones recordando el deber legal de colaborar con el Defensor del Pueblo Andaluz.

1.15.3.3. Resoluciones no aceptadas

- Queja 15/4522: dirigida al Ayuntamiento de Vélez Málaga, relativa a rehabilitación vivienda demolida en Vélez-Málaga.
- Queja 17/4068: dirigida al Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, relativa a las carencia de una vivienda ubicada en un estadio de fútbol.
- Queja 17/6028: dirigida al Ayuntamiento de Coria del Río, relativa a desahucio de una vivienda propiedad de un banco.
- Queja 17/6140 dirigida a Sevilla Activa S.A.U. y a la Diputación Provincial de Sevilla, relativa a deficiencias constructivas.
- Queja 17/6263: dirigida al Ayuntamiento de Coria del Río, relativa a necesidad de vivienda. Ocupación de una vivienda propiedad de La Caixa.
- Queja 19/3927: dirigida a la Secretaría General de Vivienda, relativa a dilaciones en el pago de subvenciones concedidas Plan Concertado Vivienda y Suelo 2008-2012.