

1.17.1. Introducción

En primer lugar hemos de llamar la atención sobre el aumento de quejas en materia de vivienda en 2021. Mientras que en los últimos diez años fluctuaron entre las 420 y 540 anuales, **los ejercicios 2016 y 2021 registramos el máximo de la última década con casi 600 quejas relativas a vivienda.**

Las personas que se dirigen a esta Defensoría nos trasladan cómo cada vez es más **difícil el acceso a una vivienda asequible**, entendiendo que cumple este requisito «si el presupuesto restante de su inquilino es cuando menos suficiente para atender otros gastos fundamentales para una vida digna», según el Parlamento Europeo, lo cual es un obstáculo no solo para familias calificadas de “vulnerables” por los servicios sociales, sino también para aquellas que no tienen esta consideración pero sus ingresos no les permiten atender sus necesidades básicas (alimentación, ropa, salud, agua, electricidad) y además un alquiler.

De hecho, según datos de Eurostat referidos a 2019, España es el tercer país de la Unión Europea cuyos habitantes destinan mayor porcentaje de ingresos a pagar el alquiler (más del 26% de las personas que viven de alquiler), solo por detrás de Grecia y Rumanía.

Para las muchas familias que, al encontrarse en situación de desempleo, sobreviven gracias a subsidios y prestaciones sociales, procurarse un techo resulta, cuando menos, una hazaña; para los jóvenes que quieren emanciparse con unos alquileres en ascenso, un sueño, sobre todo en las zonas costeras donde el alquiler vacacional acapara una parte importante de las viviendas.

En los peores casos, la imposibilidad de poder mantenerse en una vivienda finaliza en un procedimiento de desahucio. Precisamente **este año 2021 ha estado protagonizado**, en la materia que nos ocupa, **por las sucesivas suspensiones de los desahucios** aprobadas por el Gobierno. Hemos estudiado casos de muy diversa índole, tanto relativos a desahucios por impago de la renta del alquiler, como por ocupación en precario, normalmente de viviendas de grandes tenedores, y desahucios administrativos de viviendas públicas.

El siguiente grupo importante de quejas, también relacionado con las dificultades para procurarse una vivienda asequible, hace referencia a las **demoras y otras incidencias en la tramitación de las ayudas a la vivienda convocadas por la administración autonómica.**

Otras materias que han sido objeto de queja y que se detallan a lo largo del presente capítulo han tenido que ver con la **gestión del parque público de vivienda**, de titularidad autonómica o municipal, la **demora en la devolución de fianzas de arrendamiento por parte de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), reclamaciones no contestadas por la administración**, etc.

1.17.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.17.2.1. Desahucios

Soledad, Paqui, Dolores, Fernando, Remedios y Juan, Susana, María José y Francisco, Aissa... las historias de desahucios que nos llegan al Defensor del Pueblo Andaluz con frecuencia resultan invisibles para la mayor parte de la sociedad, o al menos así lo sienten y nos lo trasladan sus protagonistas. La mujer en la parada del autobús, la madre que espera a sus hijos en la puerta del colegio, la que hace cola en el banco para ingresar algún recibo, el hombre que acude a la asociación o iglesia de su barrio a recoger un lote de ayudas, la pareja joven que pasea a un bebé... quizás estén contando los días que quedan para tener que abandonar su casa y no duermen pensando a dónde van a ir, seguramente contando solo con unos cientos de euros de alguna prestación social.

A lo largo de este apartado de vivienda hemos empleado nombres ficticios, con los que hemos querido visibilizar a las cientos de personas que se han dirigido este año al Defensor del Pueblo Andaluz trasladándonos su preocupación por su inminente necesidad de vivienda. Ya que no podemos ponerles rostro en este informe, queremos al menos ponerles nombre, aunque no sea el suyo. Pretendemos así



también mostrar cómo en la mayoría de estos casos son mujeres las que se encuentran en una situación de máxima urgencia y acuden a esta institución de derechos humanos en solicitud de ayuda.

Soledad nos contaba: "(...) *mi situación es cada día peor... recibí una citación del juzgado que no se qué es, he sido atendida por servicios sociales de (...), cruz roja, iglesia (...). Mi unidad familiar está compuesta por mis tres hijos menores y yo, somos familia numerosa y monoparental, tengo una situación muy difícil, al no poder trabajar y no pagar el alquiler. La dueña de la casa se lo ha contado a todo el mundo, estoy tomando medicación para la depresión y la ansiedad, ya viví de okupa con mis hijos y no quiero volver a lo mismo... piso de protección oficial me dicen que no hay, que van a construir pero en unos años, necesito algo un alquiler social algo que podamos pagar*" (queja 21/5060, Torremolinos).

Paqui relataba que era madre separada con una niña de 6 años, diagnosticada de autismo. Sus ingresos eran muy limitados. Vivía en un piso propiedad del padre de su hija, el cual llevaba dos años sin pagar la hipoteca, por lo que estaba buscando una alternativa habitacional, si bien el problema era que no conseguía acceder al arrendamiento de una vivienda por no disponer de nómina ni aval. Nos insistía en que necesitaba estabilizarse en una vivienda para poder buscar trabajo y rehacer su vida (queja 21/5031, Huelva).

Desde Córdoba, Carmen nos explicaba que era madre de una niña de 11 años y que tenía acreditada la condición de víctima de violencia de género. Nos trasladaba su desesperación por el próximo lanzamiento de su vivienda, sin disponer de alternativa habitacional ni familia de apoyo. Sus únicos ingresos se limitaban a los 671 euros que percibía de Ingreso Mínimo Vital, cuantía con la que no podía hacer frente a un alquiler privado, ni siquiera con la ayuda al alquiler que se le había ofrecido por parte de VIMCORSA, en cuya oficina de vivienda la habían estado atendiendo. Estaba inscrita en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda y los servicios sociales habían emitido informe acreditando su situación de vulnerabilidad (queja 21/1566, Córdoba).

Dolores es víctima de violencia de género y es madre soltera de dos niños de 11 años y 13 meses. Se enfrentaba a un desahucio por falta de pago de las rentas del alquiler, estaba desempleada y no contaba con familia de apoyo. El primer lanzamiento fue señalado para el mes de enero de 2021, pero había sido suspendido (queja 21/3916, Sevilla).

La crisis sanitaria del coronavirus no ha acabado con los desahucios de viviendas, si bien sí los ha atenuado, sobre todo en el primer año de pandemia. Así, en Andalucía se ha pasado de 8.806 lanzamientos en 2019 a 4.517 en el año 2020 y en los tres primeros trimestres de 2021, 5.008. La mayor parte de los lanzamientos fue consecuencia de procedimientos derivados de la Ley de Arrendamientos Urbanos, seguidos de los derivados de ejecuciones hipotecarias y un pequeño porcentaje obedeció a otras causas (ocupaciones sin título, cesiones en precario, etc.).

Las medidas relativas a la suspensión de lanzamientos y desahucios en determinadas circunstancias dictadas en el contexto de la crisis de la COVID-19 se contienen en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, el cual ha sido sucesivamente modificado para ampliar el plazo de vigencia de las medidas (la última vez por el Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, que aprobó una ampliación hasta el 28 de febrero de 2022), y forman parte del denominado "escudo social".

Las principales medidas consisten en la suspensión de los desahucios y lanzamientos de arrendatarios vulnerables en juicios verbales por reclamación de rentas o expiración del plazo de duración de sus contratos y en una suspensión que afecta solo a personas jurídicas y personas físicas titulares de más de diez viviendas que pretendan el lanzamiento de personas que no cuenten con título habilitante para residir en la propiedad afectada.

Los casos que llegan a esta Institución son de muy diversa índole, tanto relativos a desahucios por impago de la renta del alquiler, como desahucios por ocupación en precario, normalmente de viviendas de grandes tenedores, y desahucios administrativos de viviendas públicas. Ciertamente **en la gran mayoría de los casos hemos podido observar cómo los lanzamientos se suspendieron, al constatare por los servicios sociales la situación de vulnerabilidad de la familia y estimarse por los juzgados correspondientes el resto de requisitos previstos legalmente** para ello.

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

En nuestra supervisión de la actuación de las administraciones públicas, hemos podido constatar que, dada la insuficiencia de parque público residencial, especialmente de viviendas públicas en alquiler destinadas a las familias con menores recursos económicos de nuestra Comunidad, **solo en casos muy puntuales se ha podido garantizar el acceso a una vivienda pública**, como le ocurrió a Fernando en el municipio de Sayalonga en Málaga en la **queja 20/7032**. De hecho, es frecuente que los ayuntamientos a los que nos dirigimos nos trasladen su disconformidad por el hecho de que no exista ninguna vivienda pública de titularidad autonómica en sus municipios, o en caso de existir, de la falta de construcción de nuevas viviendas al menos desde la crisis económica del año 2008.

En términos generales, hemos podido comprobar que, a pesar de la insuficiente dotación de personal, **los servicios sociales comunitarios y las oficinas municipales de derecho a la vivienda han hecho un esfuerzo impropio por atender estas situaciones**, siendo las medidas adoptadas más frecuentemente, además del asesoramiento sobre los recursos existentes, **la intermediación con la propiedad de las viviendas para alcanzar un acuerdo, la concesión de ayudas para un nuevo alquiler, el acceso a viviendas compartidas o albergues o el pago de un hostel por un tiempo limitado**.

Así ha sido, por ejemplo, en el caso de Dolores en la citada **queja 21/3916** (en primeros puestos en la lista de espera de la Oficina Municipal para el Derecho a la Vivienda de Emvisesa para una vivienda por vía de urgencia), en el caso de Paqui en la queja **21/5031** (mediación para que pudiera permanecer en la vivienda con un contrato de arrendamiento social), en la queja **20/2806** (ayuda al alquiler para personas en situación de emergencia social y habitacional del Ayuntamiento de Córdoba por un periodo de 12 meses); en la queja 20/7763 (el Ayuntamiento de Los Barrios le concedió una ayuda de 900 euros para nuevo alquiler).

Respecto a la queja presentada por Carmen (queja 21/1566), la Oficina en Defensa de la Vivienda del Ayuntamiento de Córdoba nos informaba de que la disponibilidad de vivienda pública es muy limitada y la adjudicación de las viviendas públicas en casos de emergencia social se realiza tras una baremación de las circunstancias particulares de cada caso, que son múltiples y variadas, sin que Carmen de momento hubiera obtenido una puntuación que le permitiese acceder a una vivienda.

Se nos reconocía por el Ayuntamiento que *“ante esta situación de escasez de vivienda protegida nos seguiremos encontrando con multitud de familias a las que, aún teniendo realizados todos los trámites de información, asesoramiento, gestión y/o derivación de recursos por parte de los servicios sociales, continúen sin vivienda protegida puesto que no hay apenas ofertas de ellas”*. En este caso particular, concluimos al comprobar que por parte de los servicios sociales y de la Oficina de la Vivienda ofrecieron a la interesada varias alternativas habitacionales (casa de acogida, vivienda compartida).

En la queja 21/0167 estudiamos la situación de Remedios y Juan, una pareja inscrita como demandantes de vivienda protegida en los cupos de discapacidad y situación o riesgo de exclusión social. Juan nos contaba que sufre una enfermedad incapacitante y está en seguimiento en la unidad de salud mental comunitaria. Se enfrentaban a un desahucio por expiración del plazo de arrendamiento.

Tras iniciar actuaciones con el Ayuntamiento de Granada, esta administración nos informó de la concesión de una ayuda económica por una cuantía de 900 euros como apoyo en la búsqueda de una alternativa habitacional tras el desahucio, así como de la existencia de un convenio de colaboración con la Asociación Provienda, la cual dispone de financiación autonómica, concretamente en Granada para dos proyectos (uno de viviendas comunitarias para personas sin hogar y en exclusión residencial dirigidos a familias unipersonales, y otro de apoyo al acceso a la vivienda en régimen de alquiler avalando los contratos de arrendamiento a personas con ingresos mínimos suficientes y estables, de forma que los gastos de vivienda no superen el 40% de los ingresos). Aunque los interesados no cumplían los requisitos para acceder a ninguno de los dos proyectos, con la ayuda concedida pudieron alquilar una vivienda, por lo que procedimos al cierre de la queja.



Las ayudas al alquiler, no obstante, no son eficaces en muchos casos, por cuanto la escasez o incluso ausencia de recursos de forma estable, la falta de contratos indefinidos de trabajo y de avales no permite a muchas familias acceder a alquileres, ni siquiera con ayudas públicas, siendo escasas las administraciones que han optado por fórmulas como el abono directo del alquiler a la propiedad para garantizar el pago.

En Cádiz, por ejemplo, existe la posibilidad de que las ayudas al alquiler se abonen directamente a las familias y que estas las justifiquen, o bien, directamente a la propiedad de la vivienda. Asimismo, la Oficina Municipal de la Defensa de la Vivienda (OMDEVI) realiza actuaciones de intermediación con la propiedad para conseguir una vivienda de alquiler.

En la queja 21/0456, el Ayuntamiento de esta ciudad nos trasladaba que, en atención a la situación de víctima de violencia de género de Raquel, desde el año 2015 se le aprobó un apoyo periódico mensual del 90% de su alquiler con el objetivo de paliar su precaria situación socioeconómica y la escasa red de apoyo sociofamiliar, en coordinación con otros organismos y delegaciones municipales. Al dejar de estar en vigor las medidas de protección, a partir de enero de 2021 se redujo el porcentaje de apoyo al 67,5% de la renta mensual y asimismo se le informó del posible apoyo económico en caso de encontrarse una nueva vivienda de alquiler.

Por el contrario, **hemos debido formular en este año 2021 varias Resoluciones a administraciones locales** que, bien no estaban ejerciendo de forma efectiva las competencias previstas en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, de intervención en situaciones de exclusión social o riesgo de estarlo y de coordinación con los servicios públicos de vivienda, o bien no nos habían informado adecuadamente al respecto.

Ese fue el caso de la **queja 19/0046**. Susana nos exponía, textualmente, que había dejado de pagar el alquiler tras ser informada por el juzgado de que la propiedad no estaba abonando la hipoteca. Posteriormente se separó de su ex marido y se quedó a cargo de sus tres hijos y desempleada, requiriendo ayuda de los servicios sociales. Sin embargo, ante el inicio de un procedimiento judicial de desahucio le habían indicado que no podían ayudarla a trasladarse a otra vivienda.

Tras admitirla a trámite como queja, el Ayuntamiento de Vélez-Málaga nos informó de las actuaciones realizadas por los servicios sociales comunitarios con Susana. En cuanto al desahucio, se trasladaba *"la disposición de proporcionarle el apoyo económico necesario, en base a lo que establecen las ordenanzas municipales al respecto, para buscar una solución habitacional alternativa"*, sin detallar en qué podría consistir dicha ayuda.

Tras no ser atendida nuestra nueva petición de informe, dirigimos una Recomendación al Ayuntamiento para que desde los servicios sociales se valorase la situación familiar y económica de la familia afectada y las ayudas o recursos públicos concretos que se pudieran activar para facilitar su acceso a una vivienda en caso de que se ejecutase el lanzamiento. La Resolución fue aceptada, informándonos de la posible concesión de una ayuda económica de emergencia de hasta 1500 euros para la búsqueda de una alternativa habitacional.

En la **queja 20/1338**, el Ayuntamiento de Mairena de Aljarafe en Sevilla nos había comunicado en sucesivos informes que, a la situación de riesgo de exclusión social de una familia compuesta por Juana, una mujer desempleada, y sus cuatro hijos menores de edad, se unía la falta de apoyo familiar y social, por lo cual se les venía atendiendo desde los servicios sociales comunitarios.

En concreto, respecto al procedimiento judicial de desahucio por ocupación sin título de una vivienda de una entidad bancaria, se nos dio traslado de las actuaciones de asesoramiento e intermediación con la propiedad realizadas por la Oficina Municipal de la Vivienda. Sin embargo, ante la falta de acuerdo con dicha entidad para la permanencia en la vivienda, únicamente se indicaba que el Ayuntamiento no disponía de alternativa habitacional para la familia.

Por ello, dirigimos una Recomendación al mencionado Ayuntamiento a fin de que se adoptasen todas las medidas necesarias y activasen las ayudas o recursos públicos posibles para facilitar el acceso a una alternativa habitacional a esta familia. En la respuesta municipal se informaba de que la Oficina de la Vivienda había efectuado un seguimiento continuo y se había coordinado con los servicios sociales para

la activación de las ayudas disponibles y que se había realizado acompañamiento en el lanzamiento y la recogida de enseres, si bien lo cierto es que podía concluirse que la familia había sido finalmente desahuciada sin disponer de alternativa habitacional. La queja continúa actualmente en trámite.

También desde el Aljarafe sevillano, Mónica nos manifestaba su preocupación por su próximo desahucio de la vivienda de un fondo de inversión en la que residía sin título habilitante desde que perdió su empleo en enero de 2020. Nos relataba que era madre soltera de dos niñas de cuatro y once años y que no disponía de ningún tipo de ingresos.

Iniciadas actuaciones con el Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache, nos informaron de las actuaciones realizadas por la Oficina Municipal de la Vivienda y los servicios sociales comunitarios, los cuales habían emitido informe de familia en situación o riesgo de exclusión social, le habían gestionado el abastecimiento de agua (del que inicialmente no disponía la vivienda) y concedido sucesivas ayudas económicas para la adquisición de productos básicos.

No obstante, dado que la interesada no podía procurarse un alojamiento alternativo ni disponía de familia que pudiera acogerles, solicitamos al Ayuntamiento que nos informase más detalladamente. Al no obtener respuesta a dicha petición, formulamos una Recomendación para que por parte de dicho Ayuntamiento se adoptasen todas las medidas necesarias, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para satisfacer el derecho a la vivienda de esta familia. Al cierre del informe no hemos recibido respuesta a la Resolución. (queja 20/4697).

La queja 21/0500 fue citada anteriormente ya que es uno de los excepcionales casos en los que finalmente se adjudica a las personas que van a ser desahuciadas, en este caso Lourdes y Antonio, una vivienda pública. Sin embargo, con anterioridad debimos formular una Recomendación al Ayuntamiento de Baeza para que se adoptasen todas las medidas necesarias para satisfacer el derecho a la vivienda de esta familia, compuesta por una mujer con un grado de discapacidad del 50%, y su pareja, que sufría deterioro cognitivo y Alzheimer.

También debemos dejar constancia, como en años anteriores, de las **dificultades para acceder o poder mantenerse en una vivienda personas y familias que, si bien sobrepasan los límites de ingresos previstos para poder acceder a determinadas ayudas económicas** o a alojamientos de emergencia, disponen de unos recursos económicos muy limitados y no cumplen los requisitos habitualmente exigidos por la propiedad (nómina, ingresos mínimos, fianza y aval).

Así nos lo trasladaban desde Sevilla capital María José y Francisco, quienes se enfrentaban a un procedimiento de desahucio de la vivienda en que residían con sus dos hijos mayores de edad, con unos ingresos totales de 900 euros mensuales (queja 20/2964). Por el Área de Bienestar Social, Empleo y Planes Integrales de Transformación Social del Ayuntamiento de Sevilla se nos informó que, ante la inestabilidad laboral de los interesados, en los últimos años se les habían concedido diversas ayudas económicas para el pago del alquiler y suministros básicos.

Ante el procedimiento judicial de desahucio, les remitieron a la Oficina Municipal por el Derecho a la Vivienda de Emviesa, desde donde se intentó intermediar con la propiedad sin éxito, se orientó a la familia y efectuó un seguimiento del proceso. Asimismo, los servicios sociales les indicaron la posibilidad de concederles una ayuda para un nuevo contrato de arrendamiento, si bien con sus condiciones económicas les fue imposible encontrar una vivienda de alquiler.

Al haberse independizado uno de sus hijos y haber heredado María José una propiedad que, aunque no les suponía ningún ingreso real ni tenían posibilidad de venderla, incrementaba el cálculo de sus recursos económicos, superaban los límites previstos en el reglamento municipal de prestaciones, lo que les impedía acceder a la lista de espera para la concesión de vivienda pública por vía de emergencia. Ante esta situación, fueron acogidos por familiares en un municipio de Cádiz. Así nos contaban su desazón:

"(...) Comparto una situación de indefensión entre un gran número de personas de la ciudadanía de Sevilla. Varias son las crisis económicas que venimos padeciendo y esta del Covid -permítanme la expresión- ha puesto la guinda. Actualmente, los alquileres de la vivienda se mueven en un precio que parte de los 500 € en todos los casos. En una situación



económica como la nuestra logramos en un mes ingresar 900€ de media entre dos personas (mi marido y yo), ya sea de las ayudas de mayores de 52 años o con trabajos eventuales, restan 400 € para suministros de luz y agua, alimentación, transportes (que son necesarios cuando entramos eventualmente en el mercado de trabajo) y cualquier necesidad de ropa o calzado, medicinas que no cubra la seguridad social y otras necesidades vitales. Los números no salen en ningún caso. También opino que los baremos que actualmente se siguen y que conozco por la asistencia social del ayuntamiento no se adaptan en absoluto al coste de la vida actualmente. Quedamos fuera de estos baremos, en terreno de nadie, completamente desprotegidos a merced de la buena disposición de la familia.(...)”

Y ciertamente coincidimos con María José y Francisco en que difícilmente con apenas 1000 euros puede afrontarse el pago de un alquiler para tres personas, más el resto de gastos imprescindibles en una familia, en Sevilla y muchas otras ciudades de Andalucía. **Resulta necesario, por tanto, que las administraciones se planteen mecanismos para facilitar el acceso a la vivienda de aquellas personas que, sin ser consideradas estrictamente vulnerables, ven dificultado, cuando no imposibilitado, su derecho a la vivienda**, revisando incluso los baremos actuales para el acceso a determinadas ayudas y prestaciones sociales.

“El reforzamiento de los servicios sociales comunitarios y especializados se revela por tanto como fundamental para garantizar el derecho a la vivienda”



Por todo ello, a pesar de la gran labor que, de forma mayoritaria, se está llevando a cabo con sus limitados recursos por parte de los servicios sociales comunitarios y las cada vez más numerosas oficinas municipales de vivienda, tristemente hemos de concluir que **son las familias las que han impedido que muchas personas no tengan un techo con el que protegerse**, lo que sin embargo puede llevar a problemas de hacinamiento y convivencia que se alargan en el tiempo, ante la falta de soluciones.

Tampoco puede olvidarse el **impacto emocional y en la salud mental** que los desahucios y sus sucesivas prórrogas dejan en las personas que se ven afectadas por ellos. Como institución de derechos humanos **nos preocupan especialmente los niños y niñas que forman parte de la mayoría de estos hogares, así como las personas de edad avanzada y personas con discapacidad**.

Habitualmente nos encontramos en una misma familia, de hecho, con varios factores que inciden en su vulnerabilidad: desempleo de larga duración, falta de formación, discapacidad, menores, monoparentalidad, violencia de género... Para los servicios sociales comunitarios no son excepcionales estos casos, de gran complejidad y necesitados de un apoyo continuado, que precisan de estrategias de intervención a medio y largo plazo cuyos recursos y plazos temporales no son acordes a las soluciones rápidas que se precisan ante los lanzamientos de vivienda. **El reforzamiento de los servicios sociales comunitarios y especializados se revela por tanto como fundamental para garantizar el derecho a la vivienda**.

La escasez de recursos de los servicios sociales, sin embargo, no obsta para que conforme a la normativa y jurisprudencia nacional e internacional **las administraciones con competencias en la materia deban adoptar todas las medidas necesarias, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para satisfacer el derecho a la vivienda de las familias vulnerables que se enfrentan al desahucio de su vivienda.**

Así lo ha recordado recientemente **el Parlamento Europeo en su Resolución de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos.** Pide el Parlamento a los Estados miembros y la Comisión que se garantice que aquellos desahucios que no cumplan los requisitos («que incluyen una interacción significativa con los afectados, la exploración de todas las alternativas viables, la reubicación en una vivienda adecuada previo acuerdo de los hogares afectados, para que nadie quede sin hogar, así como el acceso a la justicia para garantizar la equidad procesal y el cumplimiento de todos los derechos humanos»), estén prohibidos en todas las circunstancias, al constituir una violación del derecho a la vivienda.

Esta circunstancia puede darse incluso en los casos de desahucios por ocupaciones sin título. **La ocupación de viviendas, hace referencia a muy distintas realidades.** No podemos comparar a las mafias que se lucran allanando viviendas con la intención de mercadear con su uso o para llevar a cabo actividades delictivas en su interior, con casos como los que nos llegan a esta Defensoría de familias en riesgo de exclusión social en las que hay menores, personas mayores, con discapacidad o víctimas de violencia de género, y que nos trasladan que la ocupación ha sido el último recurso para no verse en la calle, ante la carencia de recursos económicos y en ocasiones tras haber sufrido uno o varios desahucios, con un coste psicológico y emocional muy alto.

Como muestra, podemos citar el testimonio de Vanessa en la queja 20/6346:

"(...) 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 (...) Hace tres años nos enteramos de que un vecino (...) tenía que dejar su piso (...) 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.

(...) Hace un tiempo me llegó una denuncia de AVRA para que desalojara el piso. (...) 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".

En la **queja 20/4152**, un grupo de familias nos trasladaban su preocupación por el lanzamiento de las viviendas propiedad de la Sareb en las que residían sin título legal en Sanlúcar de Barrameda. Contaban que ocuparon estas viviendas, abandonadas desde hacía años, al no disponer de recursos económicos suficientes para acceder a una vivienda en el mercado libre ni cumplir los requisitos habituales para ello.

Según referían, se habían dirigido tanto a los servicios sociales como al ayuntamiento solicitando una solución a su problema de vivienda. Admitida la queja a trámite solicitamos varios informes al Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda, cerrando finalmente la actuación al confirmar que por parte de la administración municipal se estaba prestando una atención adecuada a las familias.

Así, se nos informó de que por parte de los servicios sociales comunitarios y la Oficina de Vivienda Digna, se había ofrecido a aquellas unidades familiares que habían entregado toda la documentación requerida y cumplieran los requisitos para ello ayuda en búsqueda de una nueva vivienda, ayuda municipal de fianza



y primer mes en la nueva vivienda de alquiler y hasta 6 meses de ayuda al alquiler (abonada al dueño del inmueble). Asimismo se indicaba que se habían mantenido varias reuniones con la Sareb en las que se había acordado que se podrían suspender los lanzamientos de aquellas familias que se encontrasen en vulnerabilidad o riesgo de exclusión social hasta poder cerrar la negociación con esta entidad para un posible alquiler social.

En todo caso, esta Institución ha sostenido siempre 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**. Cuando se trata de la ocupación de viviendas públicas, en particular, la ocupación sin título perjudica a otras personas demandantes de vivienda que en las mismas o incluso peores circunstancias de precariedad económica y familiar, se someten al procedimiento legalmente establecido para la adjudicación de viviendas protegidas.

También recibimos quejas de inquilinos regulares que nos transmiten su preocupación por la degradación de sus barriadas, pues la práctica de las ocupaciones irregulares, sobre todo cuando éstas son muy numerosas en un bloque o zona determinada, termina por *marginalizar* zonas de nuestras ciudades, como veremos en el **apartado 1.17.2.4**.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo Andaluz no puede ignorar y ha de poner énfasis en 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 y que esta situación deja a muchas personas literalmente desamparadas.

Por supuesto avalamos, como no puede ser de otro modo, que las Administraciones titulares de viviendas públicas ejerciten las acciones de defensa y protección de su patrimonio público residencial, a lo que además están obligadas por imperativo legal; lo que no es óbice para que nos posicionemos a fin de que **el ejercicio y la elección de las acciones a ejercitar se estudie caso a caso y conforme a la jurisprudencia nacional e internacional, esto es**, que para determinar la proporcionalidad y razonabilidad de la medida debe atenderse a todos los factores involucrados de carácter social y personal, y constatar que la Administración adopta realmente las medidas de protección suficientes para no dejar desamparadas a las personas especialmente vulnerables que vayan a ser desahuciadas.

Por ello, desde el Defensor del Pueblo Andaluz en caso de existir riesgo de que una familia considerada vulnerable pueda ser desahuciada de una vivienda pública sin una alternativa habitacional, **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** (quejas 18/0464, 18/2191, 19/0145, 20/4133, 20/4340, 20/3395, 20/3752, 20/6922).

Cuando se trata de viviendas titularidad de AVRA, este organismo informa de la resolución de los expedientes de desahucio administrativo a los correspondientes registros municipales de demandantes de vivienda protegida y servicios sociales municipales, con el fin de que valoren a la unidad familiar en cuestión para que si fuera necesario por su estado de necesidad, riesgo de exclusión social o exclusión social efectiva, se pueda emitir resolución de excepcionalidad para la adjudicación de la vivienda, de acuerdo con el artículo 13.2 del Reglamento de Viviendas Protegidas, permaneciendo en ese caso en la vivienda.

Si finalmente los servicios sociales y el Registro no excepcionan a la unidad familiar por no cumplir los requisitos o bien consideran que hay otras familias con prioridad para acceder a dicha vivienda, se procede al desalojo y a la puesta de la vivienda a disposición del registro. **Generalmente observamos que el desalojo se realiza en coordinación con los servicios sociales, poniendo todos los medios posibles para apoyar a la familia que va a perder la vivienda dentro de las posibilidades de cada administración**.

Sin embargo, debemos mencionar dos quejas relativas a los procedimientos de desahucio instados por AVRA por la ocupación sin título habilitante de viviendas de su titularidad en Almería capital (**queja 19/3200** y queja **19/3700**), respecto a las que ya hicimos referencia en nuestro Informe Anual 2020.

Las resoluciones formuladas tanto a AVRA como al Ayuntamiento de Almería, a fin de que se coordinasen para que los desalojos no se ejecutasen hasta que las familias de Aissa y Fátima dispusiesen de alternativa

habitacional no han sido aceptadas, en la medida que los desahucios se llevaron a cabo, desatendiendo además las respectivas peticiones formuladas por el Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESC) a España de suspender los desalojos mientras los casos se encontraran pendientes de examen por el Comité.

AVRA desatendió por tanto nuestras resoluciones y las peticiones del CESC y en su respuesta nos insistía en la legalidad del procedimiento, sin que ni por parte de AVRA ni del Ayuntamiento de Almería se haya detallado ninguna coordinación a fin de garantizar que Aissa, Fátima y sus familias disponían de alternativa habitacional.

Asimismo, de las respuestas del ayuntamiento en ambos expedientes se observaba un desacuerdo entre la Delegación de Área de Familia, Igualdad y Participación Ciudadana y el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de Almería sobre la vulnerabilidad de las familias y la procedencia de autorizar la excepcionalidad para su acceso a la vivienda, e incluso en el caso de Aissa los servicios sociales solicitaron expresamente a AVRA una paralización del desahucio durante un mínimo de tres meses para procurar una alternativa habitacional a la familia, petición que no se atendió. Por ello, hemos reiterado las Resoluciones formuladas al ayuntamiento, encontrándonos a la espera de respuesta.

Además de los desalojos de vivienda pública por ocupación en precario, muy excepcionalmente nos llegan procedimientos de desahucio de personas adjudicatarias de viviendas públicas por incumplimiento de sus deberes como tales (queja 20/1420, queja 20/4419 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, puedan disponer de una alternativa habitacional. Las dos primeras quejas citadas, fueron finalizadas este año 2021 al no detectar ninguna irregularidad en las actuaciones del Instituto Municipal la Vivienda de Málaga y Emviesa, respectivamente.

La **queja 20/5927**, sin embargo, requiere que nos detengamos. Esta Institución es plenamente conocedora de múltiples programas llevados a cabo por Emviesa para la gestión de su parque público residencial, como la protección a sus familias inquilinas con pocos recursos, la atención a la ciudadanía por parte de la Oficina Municipal por el Derecho a la Vivienda, o la resolución de conflictos mediante los servicios de mediación, así como tenemos sobrado conocimiento de la buena coordinación existente con los servicios sociales comunitarios en los cientos de expedientes anuales que se tramitan por la citada Oficina Municipal por el Derecho a la Vivienda. En este caso concreto, no obstante, consideramos que la ejecución del desahucio y la coordinación con los servicios sociales no fue acertada por las razones que a continuación se detallan.

Rocío nos contaba que fue desahuciada a finales de 2020 de la vivienda titularidad de Emviesa en la que residía tras ser propuesta como adjudicataria por excepcionalidad por estar en situación de emergencia social. Manifestaba que adeudaba una cantidad superior a 4000 euros, si bien alegaba que los únicos ingresos de la familia se limitaban a una pensión no contributiva por invalidez de 398 euros, con los que tenía que sostener a sus tres hijos, dos de ellos mayores de edad y a una hija de 16 años que presentaba diversos problemas de salud física y mental. Asimismo nos contaba que era víctima de violencia de género.

Nos trasladaba que por parte de Emviesa se había iniciado un expediente de protocolo de convivencia por conflictos con el vecindario e incumplimientos de sus obligaciones como adjudicataria, que había finalizado en desahucio a pesar de que la situación había mejorado. Al desalojar la vivienda, los servicios sociales les ofrecieron el traslado a un piso compartido, posibilidad que rechazó por las dificultades para compartir vivienda debido a sus trastornos psicológicos.

Por ello, ella y su hija menor fueron alojadas en un hostel a cargo de los servicios sociales, que también le ofrecieron una ayuda puntual para fianza y pago del primer mes del alquiler, si bien no podía acceder a ningún alquiler al no disponer de estabilidad económica. Por ello, desde que dejaron el hostel rotaban entre casas de familiares y amigos.



En la información que nos remitieron Emvisesa y el Ayuntamiento de Sevilla se detallaba la delicada situación personal y familiar en la que se encontraba Rocío en el momento de la adjudicación de la vivienda, que previsiblemente influyó en los problemas de convivencia surgidos en una promoción en la que también residían otras familias con escasez de habilidades para las relaciones en comunidad.

Una situación conflictiva que al parecer se normalizó en el año 2018, constatando los servicios sociales una importante mejoría de la interesada en varias esferas. Por otra parte, acumulaba una deuda por impago de la renta de alquiler y, a pesar de los requerimientos que se le habían efectuado, mantenía el enganche ilegal de los suministros de electricidad y agua, situación que llevó al Consejo de Administración de Emvisesa a acordar la resolución del contrato e inicio de actuaciones para la recuperación de la vivienda.

A juicio de esta Institución, las circunstancias de la familia y su evolución favorable en los últimos tiempos aconsejaban como mínimo suspender de forma temporal el desahucio, mientras proseguía la intervención social. La pérdida de la vivienda y por tanto de una mínima estabilidad necesaria, en cambio, ha influido de forma muy negativa en la situación de la interesada y las posibilidades de intervención con ella.

Por otra parte, un informe de los servicios sociales en el que se instaba a la suspensión del desahucio tuvo entrada en Emvisesa cinco días después del desalojo, por lo que el trabajo conjunto de los servicios sociales y la empresa municipal de vivienda no se llevó a cabo de forma adecuada.

Por último, recordamos a Emvisesa la normativa y jurisprudencia nacional e internacional relativa al interés superior de las personas menores. En particular, citábamos las recientes sentencias del Tribunal Constitucional 113/2021, de 31 de mayo de 2021 y 178/2020, de 14 de diciembre, concluyendo que **cuando se produce el desahucio de familias con menores a cargo, el interés superior de estos debe ser el factor fundamental a tener en cuenta a la hora de decidir si se practica el mismo, el modo y condiciones en que ese se realiza, así como las ayudas posteriores a las familias que se han quedado sin hogar.**

En consecuencia, hemos formulado una Recomendación **para que se revise el protocolo de coordinación entre el Área de Bienestar Social y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla y Emvisesa de forma que no se produzca ningún desahucio de una vivienda pública sin disponer de informe de servicios sociales** y, en caso de que se proponga por estos la suspensión o aplazamiento del desahucio, se estudie expresamente y resuelva de forma motivada por dicha empresa municipal de vivienda, aplicando a tal fin la normativa y jurisprudencia nacional e internacional en la materia.

Asimismo, hemos dirigido una Sugerencia a ambos organismos a fin de que se adopten todas las medidas necesarias para que se pueda proponer a esta familia como adjudicataria de una vivienda por vía de excepcionalidad, habida cuenta su situación de vulnerabilidad y del informe de servicios sociales que instaba a la suspensión del lanzamiento. Por último, una Sugerencia para que por parte del Área de Bienestar Social y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla se revise el protocolo de acceso a vivienda pública de excepcionalidad, eliminando la exclusión en caso de haber sufrido un desahucio de una vivienda pública. De la respuesta de ambos organismos dejaremos constancia en nuestro próximo Informe Anual.

En ocasiones, quienes se dirigen a esta Institución nos solicitan que **intermediemos con los bancos propietarios de las viviendas en que residen y de las que están pendientes de desalojo por impago del alquiler** (a menudo en viviendas de las que habían sufrido la ejecución hipotecaria) o pendientes de firma de contrato de alquiler social. Las entidades financieras y de crédito, al no formar parte de la Administración, no pueden ser objeto de supervisión por parte de esta Institución, si bien en casos de familias en riesgo o situación de vulnerabilidad y cuando no existe ningún otro organismo público que realice dicha intermediación o bien no se ha alcanzado un acuerdo, nos dirigimos a la entidad solicitando que valoren las situaciones expuestas por las personas interesadas a los efectos de la firma o renovación en un contrato de alquiler social. No así en los casos de ocupaciones, ya que la regularización de la permanencia en la vivienda hace años que ya no es aceptada por las entidades bancarias. En 2021 pudimos concluir con éxito, la queja 20/5803 en Brenes, la queja 20/8298 en Jerez de la Frontera y las quejas 20/7489 y 20/8298 en Sevilla.

Queremos asimismo destacar la **gran labor que se está haciendo en este mismo sentido tanto por las oficinas municipales de vivienda como por las oficinas provinciales de defensa de la vivienda de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio**. Un ejemplo de ello lo constituye la **queja 20/0296**.

Alberto nos contaba que fue desahuciado de su vivienda en el año 2011, teniendo que irse a vivir junto a su mujer y sus dos hijos menores de edad a casa de su madre, donde se encontraban en situación de hacinamiento.

Tras varias actuaciones con el Ayuntamiento de Córdoba, pudo acceder a una vivienda de titularidad bancaria de la que se tenía que marchar, puesto que tras la finalización del contrato de arrendamiento exigían como requisito para renovarlo el aumento de las cuotas arrendaticias a una cantidad imposible de afrontar. Admitida la queja a trámite, por parte del Ayuntamiento de Córdoba se nos informó de la intermediación que se estaba realizando con la entidad, que finalmente accedió a la condonación de la deuda acumulada y la renovación del alquiler, sin aportar fianza, aval, ni la primera mensualidad.

Por último en este apartado relativo a desahucios, no podemos dejar de hacer referencia a la recepción de una decena de **quejas presentadas por personas propietarias** que comprensiblemente nos trasladaban las dificultades para hacer frente a los pagos de sus hipotecas o alquileres **ante el impago de sus inquilinos**, y en algún caso denunciaban que sus viviendas habían sido ocupadas.

En estos casos, informamos a estas personas de los recursos que pueden poner en marcha para hacer valer sus derechos como propietarias y les informamos sobre el Real Decreto 401/2021, de 8 de junio de 2021, que regula la compensación a los propietarios de viviendas alquiladas en casos de desahucio por impago de la renta o por finalización del contrato si, transcurridos tres meses desde el informe de los servicios sociales en el que se acredita la situación de vulnerabilidad de las personas inquilinas, no se les ha proporcionado una alternativa habitacional.

1.17.2.2. Necesidad de vivienda

Paralelamente a los desahucios y en gran medida por las mismas razones, la necesidad de vivienda preocupa a aquellas personas que carecen de recursos económicos suficientes para satisfacer la misma por sus propios medios y sin ayuda de la administración. En muchos casos, los protagonistas de nuestras quejas nos trasladan su impotencia por la imposibilidad de seguir haciendo frente a su alquiler y el miedo de enfrentarse a un futuro desahucio. En otros, su desesperación por residir en viviendas hacinadas que han acogido a varias unidades familiares en espacios reducidos o en viviendas que no reúnen los requisitos adecuados de habitabilidad (incluso sin suministro de agua y/o electricidad). En todos ellos se palpa la **inseguridad y vulnerabilidad que supone no disponer de la certeza y estabilidad de un hogar digno**.

En estos y otros muchos casos, el hecho de encontrarse en situación que no se considera de "emergencia" por los servicios sociales comunitarios les supone la imposibilidad de acceder a la vía excepcional de acceso a vivienda pública, quedando en la lista de espera del correspondiente registro municipal de demandantes y en función de los procedimientos para el acceso que establezca este en su respectiva ordenanza municipal (sorteo, antigüedad, baremación, etc).

Por tanto, **la posibilidad de acceder a una vivienda pública sigue siendo muy remota para la mayoría de andaluces con bajos recursos económicos**. En Andalucía, a fecha 31 de noviembre de 2020, había 66.483 inscripciones activas en los Registros Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas, a las que habría que añadir las solicitudes pendientes de estudio e inscripción y aquellas que se han desactualizado por diversos motivos, sin significar que no precisen ya de vivienda.

A la vista de nuestra experiencia, hemos de concluir que **los poderes públicos no han sido capaces de cumplir con el mandato constitucional y estatutario de promover las condiciones y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada**.

El propio Parlamento Europeo, en su Resolución de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)), pidió a la Comisión y a los Estados miembros que «aseguren de que el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental mediante disposiciones legislativas europeas y nacionales aplicables» y que conviertan la vivienda en una de las piedras angulares del plan de acción sobre el pilar europeo de derechos sociales