



residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud, estar afectadas por una minusvalía o por una enfermedad crónica, en un grado igual o superior al 65 por 100 y carecer de rentas o ingresos suficientes en los términos señalados en el artículo 11.

A estos efectos se considerará que existen rentas o ingresos insuficientes, “cuando los que disponga o se prevea va a disponer el interesado, en cómputo anual, de enero a diciembre, sean inferiores a la cuantía, también en cómputo anual, de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social que se fije en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado”.

En 2023 se registraron en esta Institución numerosos escritos de queja en los que se trasladaban los **retrasos** que se acumulaban en la resolución de estas prestaciones orientadas, como decíamos, a personas en situación de necesidad.

Así, en la queja 23/0905 la promotora decía haber presentado solicitud de PNC por jubilación en septiembre de 2022. Tras los informes recibidos se constató que fue dictada resolución favorable en julio de 2023, casi un año después.

En la 23/3732, la Delegación Territorial de Sevilla reconoce el retraso en la tramitación de este tipo de expedientes debido a la falta de personal que tenían en el servicio de gestión económica de pensiones.

En otras ocasiones la falta de diligencia de las administraciones ha conllevado el retraso de esta prestación. Es el caso de la queja 23/0070 en la que se nos pedía nuestra intervención dado que había solicitado una PNC en julio de 2022 “que le ayude a paliar su día a día dada la cuenta de los escasos ingresos que percibía su unidad familiar y el retraso en su resolución” que le estaba ocasionando serios perjuicios.

Una escrito que dice haber presentado en la Diputación Provincial de Córdoba y que por falta de remisión a la Delegación Provincial de Jaén no pudo ser contestado ni recibido asesoramiento, todo ello sin tener en cuenta las características de la persona remitente.

En la gestión de estos expedientes desde las Delegaciones competentes nos han informado de la adopción de distintas medidas para agiliza la resolución de estas prestaciones tales como la robotización de su gestión, pero lo cierto es que el plazo medio de resolución supera en ocasiones notablemente el establecido en la legislación de referencia. **Estamos hablando de personas que se encuentran en una situación de precariedad económica y por lo tanto las dilaciones en la resolución de las PNC la agrava y cronifica.**

● 2.1.4.2.1.2. La vivienda: un derecho difícil de alcanzar

La sucesiva normativa andaluza ha ido incidiendo en la necesidad de dotar de instrumentos jurídicos el derecho a la vivienda, como soporte del elenco de derechos antes mencionados, construyendo a su vez el armazón para la gestión de los parques públicos de viviendas en alquiler. Y es que **sin un techo digno donde desarrollarse no se pueden ejercer el resto de derechos** - salud, la educación o el desarrollo de la vida personal- **con plenitud.**

Es por tanto un derecho de una gran relevancia social que ha sido objeto de reconocimiento en organismos nacionales e internacionales a través de la distinta normativa dictada a tal efecto.

Así, traemos a colación la [Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo](#) cuyo objetivo principal fue vincular la construcción de vivienda protegida y la promoción de suelo, enfocando ésta, fundamentalmente, a aumentar la oferta de la primera. Una Ley que abordó el régimen jurídico de la vivienda protegida con el fin de reforzar la acción pública para **garantizar su función social.**

Hacer mención también al [decreto 149/2006, de 25 de julio](#), por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se desarrollan determinadas disposiciones de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas en materia de Vivienda Protegida y el Suelo.

Los rasgos fundamentales y denominadores comunes del mencionado Reglamento de Viviendas Protegidas son los que han caracterizado el régimen jurídico de la vivienda protegida: “a) El beneficiario de una vivienda protegida, tanto en régimen de propiedad como en régimen de alquiler, debe destinarla a residencia habitual y permanente. b) Para determinar el derecho a la vivienda, en función del programa, la familia ha de tener unos ingresos limitados para



poder acceder a ella y percibir ayudas. c) El precio máximo de venta o la renta máxima del alquiler siempre han de estar fijados por la Administración”.

La [Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía](#) se establece **la obligación de crear los «Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida»**, con el objetivo de conocer las necesidades reales de vivienda protegida en Andalucía, todo ello, respetando el ámbito competencial de la administración local.

La existencia de estos registros y su coordinación permitirán a los ayuntamientos anticipar las previsiones de la demanda de vivienda protegida en cada municipio, y ordenarlas en los planes municipales de vivienda y suelo.

Se reconocen y regulan los planes autonómicos y los planes municipales de vivienda y suelo, a la vez que se procura la coherencia de los planes municipales de vivienda y suelo con el planeamiento urbanístico municipal.

Por su parte en [el Decreto 1/2012 de 10 de enero, se aprueba el Reglamento Regulator de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida](#) y se modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, modificando algunos artículos del Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio.

El artículo 13 regula las excepciones a la obligación de adjudicación mediante el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, **por ser adjudicaciones destinadas a atender situaciones en el marco de las prestaciones de los servicios de asistencia y bienestar social.**

Se recogen situaciones como las que tienen por objeto el realojo permanente o transitorio motivado por actuaciones urbanísticas de rehabilitación o renovación urbana; la adjudicación de viviendas y alojamiento a unidades familiares en riesgo de exclusión social cuando se justifique su carácter de urgencia por los servicios sociales del ayuntamiento y las adjudicaciones de viviendas calificadas en programas de alquiler a entidades sin ánimo de lucro para destinarlas al alojamiento de personas sin recursos o en riesgo de exclusión social.

Por su parte la reciente [Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda](#), de ámbito estatal, tiene como objetivo blindar la función social que debe cumplir la vivienda y dar un especial impulso a la vivienda protegida en alquiler a precio asequible.

La norma establece una reserva obligatoria del 30 %, tanto de nuevas promociones como grandes reformas, para vivienda protegida, incluyendo un 15% destinado específicamente a alquiler social, con el fin de generar progresivamente un parque de vivienda social que sitúe a España en niveles equiparables a los de otros países europeos.

Entre los aspectos clave desatacamos la mejora de la regulación del procedimiento de desahucio en situaciones de vulnerabilidad, contemplando garantías en el procedimiento que puedan afectar a la vivienda habitual de hogares en situación de vulnerabilidad, de tal forma que se asegure una comunicación efectiva y rápida entre el órgano judicial y los servicios sociales a través de un requerimiento para que estos evalúen la situación y, en su caso, se garantice una alternativa habitacional digna que evite situaciones de desamparo. Se refuerza, por tanto, la protección frente a los desahucios.

Prevé que los servicios sociales puedan ofrecer soluciones habitacionales a los afectados, para evitar situaciones de desamparo como consecuencia del desalojo. A todo ello debe añadirse que se incrementan los plazos de suspensión de los lanzamientos en estas situaciones de vulnerabilidad, de uno a dos meses cuando el propietario es persona física, y de tres a cuatro cuando es persona jurídica, introduciéndose en el procedimiento criterios objetivos para definir las situaciones de vulnerabilidad económica.

En referencia a **la importancia de los parques públicos de viviendas en alquiler**, la Ley recoge que **son del todo insuficientes para atender la necesidad de aquellas personas y hogares que tienen más dificultades para acceder al mercado por sus escasos medios económicos.**

También hace referencia a la calidad de este parque público que se encuentra, en la mayor parte, desfasado frente a las exigencias y requisitos legales que afectan a la *“funcionalidad, la seguridad y la habitabilidad de las viviendas”*.

Por último hacer mención al [Decreto 91/2020, de 30 de junio](#), por el que se regula el **Plan Vive en Andalucía**, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030, vigente en la actualidad y referente para la implementación de las distintas medidas relacionadas con el derecho a la vivienda.



En el preámbulo del texto se hace un análisis de los objetivos conseguidos por el anterior Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, que manifiesta “*se han revelado insuficientes para alcanzar los objetivos de garantizar el acceso a la vivienda a quienes solicitan protección para el alquiler o la compra de una vivienda a precio asequible*”.

Pone también el acento en las personas que han perdido la vivienda en la que residían, debido a un procedimiento de ejecución hipotecaria o de desahucio por falta de pago de las rentas del alquiler.

En 2023 hemos conocido situaciones que ilustran las dificultades para disfrutar de un techo digno que permita satisfacer los derechos constitucionales antes mencionados, a pesar de las medidas adoptadas en los textos legales aprobados a tal efecto.

Las principales causas que concurren para materializar este derecho está relacionado con una falta de adecuación entre el precio del alquiler y los recursos económicos de las familias sin un parque residencial que cubra las necesidades de las familias más vulnerables y el déficit existente de viviendas gestionadas por promotores públicos.

2.1.4.2.1.2.1. Falta de adecuación entre el precio del alquiler y los recursos económicos de las familias

Los escasos recursos económicos de las familias y el precio de la vivienda en el mercado libre, o incluso en el protegido, dificultan el alquiler o adquisición de una vivienda. Una situación que hemos conocido a través de algunas quejas como en la 23/3922 donde nos trasladaba la promotora que como consecuencia de una separación matrimonial tuvo que dejar el hogar en el que vivían dado que era de los padres de su pareja, y trasladarse a casa de los suyos con su hija.

Aún teniendo la suerte de haber encontrado un trabajo de 6 meses como limpiadora en el Ayuntamiento, no encuentra un alquiler dado que las rentas son muy altas y le piden un aval y un contrato indefinido.

En la queja **23/3313**, una mujer de 55 años cobrando la ayuda de mayores de 52 años “*sin casa, sin trabajo*” lleva más de 4 años buscando un piso de alquiler social. Dice estar desesperada dado que va quedándose “*de casa en casa*”.

En otras ocasiones el retraso en la resolución de las ayudas para sufragar el alquiler de la vivienda, contribuye a cronificar cada uno de los problemas de las personas solicitantes. Es el caso de la promotora de la queja 23/7671 nos pide ayuda dado que había solicitado en 2020 una ayuda al alquiler de la denominada Línea 1 para personas vulnerables y que tres años después no le había llegado.

En principio le dijeron que estaban resolviendo “muy despacio” y con posterioridad que necesitaban más presupuesto para continuar tramitando. Pasado el tiempo le informan que esta convocatoria ya está cerrada y que tendría que haber solicitado las nuevas.

2.1.4.2.1.2.2. Existencia de un parque residencial que no cubre las necesidades de las personas destinatarias

Hemos recibido quejas de quienes teniendo la suerte de disponer de un techo, las **malas condiciones del inmueble o del edificio donde residen y/o la mala convivencia entre vecinos**, les impide disfrutar del derecho que le asiste.

Traemos a colación la queja 23/3635 en la que nos pone de manifiesto las condiciones de la vivienda en la que reside con carencias que puede sobrellevar gracias a la proximidad que tiene con su madre, transportando cubos de agua de manera continua a su casa. La promotora de la queja es una persona con problemas de pulmón, aconsejándole su médico de cabecera el cambio de vivienda.

2.1.4.2.1.2.3. Déficit de viviendas de promoción pública

El parque público de viviendas en alquiler es un recurso fundamental para quienes disponen de pocos ingresos económicos. Las precarias condiciones económicas de muchas personas residentes en Andalucía conlleva que sean demandantes de una vivienda protegida, solicitándolo en sus Ayuntamientos, que no pueden dar respuestas dado que



en unas ocasiones no cuentan con un parque público y en otras es insuficiente, a pesar de tener una demanda que lo requiere.

Es el caso de la promotora de la queja 23/0378, de 57 años con una discapacidad del 33% y una incapacidad total para profesional habitual, percibe una pensión de 570 euros mensuales. Manifiesta que su marido le impide el acceso a su vivienda y por lo tanto se encuentra en la calle. Refiere que está inscrita en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida del municipio donde residía desde hacía años y que tiene dificultades para ser adjudataria. Solicitado informe al ayuntamiento nos traslada que el municipio carece de viviendas sociales.

Así, en la queja 23/1866 nos trasladan que la falta de recursos económicos y los conflictos familiares existentes llevó a la promotora a residir junto a su hija, en un recurso compartido con otras familias, que le ocasionó un grave desconcierto por los desacuerdos entre el grupo de convivencia. Conoce la existencia de viviendas vacías en promociones de la ciudad y nos pide ayuda para acceder a un alquiler social y poder ir construyendo paso a paso su vida y la de su hija en un ambiente tranquilo y estable.

En otras ocasiones nos informan que las escasas viviendas existentes en los municipios están adjudicadas y tienen poca rotación.

Esta falta de viviendas protegidas a precios asequibles nos ha sido trasladadas por distintos responsables municipales. A modo de ejemplo en la queja 22/7720 nos comunica el Ayuntamiento requerido que en los últimos años se ha incrementado la demanda en el municipio en un 20% aproximadamente sin haberse construido viviendas protegidas desde 2008.

Por lo tanto como consecuencia de esta falta de viviendas de nueva construcción y de las pocas que salen en segunda adjudicación, no es posible conocer el tiempo de espera para ser adjudicatario/a de una vivienda protegida.

Como hemos podido ver, **la escasez de viviendas gestionadas por promotores públicos genera la sensación de falta de utilidad de los Registros Municipales de Demandantes de vivienda Protegida (RMDVP)**. El elevado número de personas inscritas frente a la pocas ofertas de adjudicación de los promotores públicos es una constante en los informes recibidos por los gestores de estos Registros.

A modo de ejemplo, en la queja **23/4114** se pone de manifiesto que en el pasado fue desahuciada de una vivienda libre con la que tenía suscrito un contrato en régimen de alquiler, pero que la falta de pago de las mensualidades provocó la demanda por reclamación de rentas y el abandono de la vivienda por su parte. Nos explica la situación en la que se encuentra compartiendo el domicilio de su madre, en condiciones bastante difíciles para todos los miembros de esta familia.

En la información aportada en el expediente se constata que hay *“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”*.

Un parque público de viviendas, que además de escaso, está conformado por viviendas antiguas de mala calidad y sin accesibilidad, que necesitan actuaciones de rehabilitación.

En la queja 22/5999, tramitada en este año 2023, nos pusieron de manifiesto que es titular de una vivienda pública que tiene numerosos problemas en el baño en las ventanas y con humedades en varias habitaciones sin que el operador público titular de la vivienda acceda a solucionar estos desperfectos. Que carece de recursos económicos para hacerlo con sus propios medios, estando enferma y con una discapacidad, por lo que esta situación le afecta en su vida diaria.

Por su parte, en la queja 23/2231 nos trasladaba problemas de accesibilidad. La promotora, reside en una séptima planta sin ascensor de un edificio de viviendas protegidas desde hace más de 30 años, está enferma, vive sola y no puede realizar tareas diarias como subir la compra. Una situación que también dificulta que la atiendan cuando llama a la ambulancia por lo que nos pide ayuda para un cambio de vivienda o una solución para sus problemas de aislamiento y facilitar su salud.

A las distintas dificultades antes expuestas se le suma los problemas derivados por no respetar normas básicas de convivencia o por situaciones de violencia no resueltas.



Ilustra algunas de estas situaciones la expuesta en la queja 23/4010 que nos relata los ruidos que ocasionan los vecinos del piso colindante a su vivienda, impidiendo el descanso a su familia y en especial a sus dos hijas pequeñas. Una situación que ha desencadenado un grave problema de convivencia y que a pesar de haber requerido la intervención del Ayuntamiento como propietario de las viviendas, no solo no se ha resuelto sino que ha empeorado.

En otras ocasiones, cuando las viviendas gestionadas por un operador público se encuentran en edificios mixtos requiere intervenciones eficaces a los efectos de minimizar los efectos sobre el resto de propietarios e impedir situaciones de rechazo a familias vulnerables.

Es el caso de lo expuesto en la queja 23/3677 en la que una vecina de un bloque en el que reside nos trasladaba que desde que una administración adquirió uno de los pisos para destinarlo al alquiler, la familia adjudicataria les ha ocasionado una serie de perjuicios que ha transformado sus modelos de vida.

Un piso situado en una comunidad de vecinos pequeña, en el que ha aumentado la suciedad, enganches en los contadores de agua, impagos de cuotas de comunidad, ruidos permanentes, etc. Situaciones que les tienen agotados, habiendo perdido la esperanza en normalizar la convivencia.

● 2.1.4.2.1.2.4. Las órdenes de lanzamiento: el último recurso al que acudir

Pero quizá lo que más impotencia ha generado a esta Defensoría han sido las **quejas en las que se nos pedía ayuda ante lanzamientos de familias con una gran precariedad económica y en ocasiones con hijos a cargo o afectando también a personas mayores.**

Así en la queja 23/7664, nos traslada que reside en un municipio costero de la provincia de Málaga, que desde hace meses se le ha ejecutado el lanzamiento de la vivienda en la que residía, *“relata vivir con unos ingresos de menos de 400 euros mensuales, provenientes de unas clases on-line, que proporciona de precaria manera” y padecer un cáncer por el que necesita cuidados*”. Manifestaba sentirse impotente ante la situación en la que se encuentra, sin recibir respuestas desde los servicios sociales comunitarios de su municipio. Se le ha pedido informe al Ayuntamiento.

En la queja 23/1896 la interesada, de 77 años de edad, nos traslada su preocupación por el procedimiento judicial de desahucio, por ocupación en precario de una vivienda de la entidad Sareb. Refiere que no dispone de ingresos suficientes para acceder a una vivienda de alquiler por su propia cuenta, que está inscrita en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida y que los servicios sociales comunitarios conocen su situación y han emitido informe de vulnerabilidad dirigido al juzgado, si bien no cuentan con alternativa habitacional para cuando se ejecute el lanzamiento.

Solicitado información al Ayuntamiento donde reside nos trasladó que se ha emitido Informe Social al Juzgado evidenciando su situación de vulnerabilidad y que de *“forma paralela y/o transversal a lo anteriormente referido, se ha remitido a la familia a la Oficina de Defensa de la Vivienda, a la Oficina de Intermediación Hipotecaria, a la Oficina de Vivienda Municipal para su inscripción como demandante de Vivienda Protegida, requisito indispensable para poder acceder a viviendas sociales.”*. Unas actuaciones que propiciaron la suspensión del lanzamiento de su vivienda, prevista para el mes de mayo, estando su expediente en proceso de revisión por SAREB.

En otras ocasiones, la precariedad económica suele verse agravada por situaciones que pueden llevar a la vulnerabilidad extrema.

Es el caso de la situación puesta en conocimiento por la promotora de la queja 23/5246 en la que manifiesta que antes de la crisis de 2008 tenían un piso en propiedad con préstamo hipotecario y que como consecuencia de la pérdida del trabajo dejaron de pagar. Que una vez embargado se les ofreció en la entidad bancaria quedarse en alquiler, cuestión que pudieron hacer dado que contaban con el salario social. La pérdida de esta prestación y la enfermedad del marido les impide encontrar empleo, por lo que están en una situación complicada dado que siguen teniendo un hijo a cargo. Han acudido a los distintos recursos públicos de la ciudad de Córdoba sin que se les haya dado respuesta a su situación.

Quejas que nos trasladan problemas enquistados en largos procedimientos judiciales, que requieren intervenciones con los Servicios Sociales Comunitarios en relación a conocer las prestaciones de las que pueden ser objeto estas familias y la disponibilidad de vivienda protegida de las que dispone el municipio en cuestión.



2.1.4.2.1.3. Segregación residencial

2.1.4.2.1.3.1. Barriadas de promoción pública

Como Institución garante de derechos, venimos analizando la desigualdad social entre personas que tienen diferentes niveles de renta, a las que se unen otras causas que pueden ponerlas en situación de riesgo. Una realidad que se proyecta a nivel socio-espacial en muchas ciudades de Andalucía, especialmente en las capitales de provincia y que se ha radiografiado cartografiando estas variables que traducen “*el comportamiento espacial dentro de Andalucía*”.

Hablamos de ciudades como Almería, Granada o Sevilla donde se encuentran grandes dificultades en función de las zonas donde se resida, teniendo los peores indicadores barrios como el Puche en Almería, la Zona Norte en Granada o el Polígono Sur en Sevilla, entre otros de las mismas características.

Todos ellos conformados por viviendas de promoción pública cuyo origen responde a la necesidad de dar respuestas a una población empobrecida que como consecuencia de distintos factores necesitaba una vivienda con carácter de urgencia. Todas ellas se situaron en el extrarradio de las ciudades, rodeadas por barreras físicas que las aislaban de la ciudad, vías rápidas, ferrocarril, polígonos industriales, etc. Una situación geográfica que contribuye a aumentar los factores de exclusión. Además de otras carencias de equipamientos públicos, servicios básicos y seguridad.

Con el paso del tiempo, la Junta de Andalucía, consciente de esta situación, articuló un conjunto de subvenciones dirigidas a los ayuntamientos y tercer sector, que englobaban una serie de medidas que de forma integrada e interrelacionada, actuara en lo local “*de manera justa, solidaria, equilibrada y sostenible bajo un modelo de bienestar social*”.

Así por citar uno, el [Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007](#), aprobado por Decreto 180/2005, apuesta por una política de rehabilitación en los centros históricos y en las barriadas andaluzas afectadas por graves problemas habitacionales y sociales y **contempla la figura de la Rehabilitación Integral de Barriadas, como instrumento clave a través del cual se pretende mejorar las condiciones de las viviendas que integran estas barriadas.**

A partir de 2010, la denominada “crisis del ladrillo” incidió en estas intervenciones de manera significativa. Se minoraron los equipos de intervención, se paralizaron obras como consecuencia de la quiebra de muchas empresas de la construcción y se dejaron de licitar proyectos ya programados por la merma del presupuesto público disponible.

Esta situación de catarsis, aunque afectó a la sociedad en general, ocasionó en los barrios una pérdida de confianza en lo público. Una vez más lo prometido y aprobado en las máximas instancias, como es el [Consejo de Gobierno](#), se quedó sin ejecutar y sin ofrecer explicaciones públicas al mismo nivel que cuando se dieron a conocer.

Para equilibrar los efectos de la crisis económica en la población más vulnerable la entonces Consejería de Igualdad y Políticas Sociales aprobó la “[Estrategia Regional Andaluza para la cohesión e inclusión social. Intervención en zonas desfavorecidas](#)” (ERACIS, en adelante) para actuar “sobre las zonas de los pueblos y ciudades donde se registran situaciones graves de exclusión social y/o donde existen factores de riesgo (...) *a fin de transformar la visión que se tiene sobre estas zonas y viceversa, de forma que se promueva la eliminación de la territorialidad como un factor de exclusión*”.

Basado en el análisis que se hace en la ERASCIS, en Andalucía se han identificado 187 áreas, localizadas en 97 municipios, que presentan un mayor riesgo de padecer situaciones de pobreza y exclusión social, coincidiendo éstas con las anteriores zonas de transformación social que a su vez fueron tomadas como referencia para la declaración de áreas de rehabilitación integral.

La ERASCIS, prevé que sean los planes de Intervención Local los que, tras un estudio pormenorizado sobre las causas de exclusión de cada territorio, propongan áreas de intervención. Unos documentos programáticos que, con un enfoque comunitario, **sitúan la gobernanza en las Entidades locales** (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales) **como vertebradoras del desarrollo comunitario.**

Una vez evaluados los resultados de la Estrategia, con cargo al Fondo Social Europeo Plus, se han convocado subvenciones destinadas a las entidades locales que permitan dar continuidad a los objetivos de los Planes locales ya aprobados.