

### 3.9. GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA

La no satisfacción del derecho a la vivienda en Andalucía para un amplio segmento de población, no es un hecho nuevo, y así lo hemos venido poniendo de manifiesto en nuestros sucesivos Informes Anuales al Parlamento de Andalucía y en cuantos foros públicos en los que hemos tenido oportunidad de hacerlo desde la constitución de esta Institución defensora de los derechos de la ciudadanía, por cuanto que la protección de los derechos sociales, entre los que se incluye el derecho a la vivienda, se configura como uno de los elementos esenciales de la función del Defensor del Pueblo Andaluz.

Este hecho, se ha visto agravado en las circunstancias actuales ya que a la anterior situación estructural de imposibilidad de poder acceder a una vivienda digna y adecuada por parte de un amplio sector de población, de personas y familias con menos recursos económicos, se le unió la situación coyuntural de los efectos de la crisis económico-financiera de 2008, y cuando estaba haciéndose visible la incipiente recuperación económica, la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19 ha puesto en evidencia, más que nunca, la importancia de acceder y disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

En definitiva, la vivienda se ha convertido en la primera línea de defensa contra el coronavirus, ya que tener una en condiciones de dignidad y adecuación en la que poder confinarse las familias sin duda ha ayudado y ayudará a contener la expansión y transmisión de la COVID-19 y a aplanar la curva de contagios, por lo que garantizar el acceso a una vivienda adecuada para quienes no la tienen y propiciar que quienes la tienen no la pierdan, se constituyen en las medidas necesarias y urgentes que los gobiernos han debido adoptar sin demora.

Por otra parte, en la experiencia de esta Defensoría a través de las quejas que se nos presentan, **la exclusión residencial tiene un perfil altamente feminizado**, derivada de situaciones de pobreza, cuando no de pobreza severa, a la que se unen otros factores de vulnerabilidad añadida, que hacen que las mujeres que se dirigen a nosotros y sus familias se encuentren en muchas

ocasiones en exclusión social o en riesgo de estarlo, por lo que consideramos que **la perspectiva de género ha de ser tenida en cuenta en todas las medidas de reactivación económica, también en materia de vivienda.**

Como decíamos en el epígrafe sobre vivienda de este Informe, muchas de las **familias que han acudido a nosotros se encontraban en una situación crítica por escasez o ausencia total de ingresos económicos que les permitieran resolver por sí mismas su situación de exclusión residencial;** tal es el caso del **hacinamiento y la complicada convivencia** derivada del mismo; la **pérdida de vivienda habitual en pleno estado de alarma** a causa de su inhabitabilidad; el **pasar el confinamiento sin vivienda** pernoctando en un vehículo; el perjuicio a pequeños propietarios/as de inmuebles ocasionado por la suspensión de los desahucios cuando esperaban recuperar los mismos y la **inseguridad sanitaria generada por la ocupación sin título de viviendas** en su mismo barrio o inmueble.

Otro grupo de quejas lo han constituido las que mostraban la preocupación porque pudieran incrementarse las **dilaciones** ya existentes en la **tramitación de las ayudas al alquiler** correspondientes a la **convocatoria del año 2018** siéndoles más necesario si cabe, el pronto reconocimiento y pago de estas ayudas al encontrarse muchas personas solicitantes con dificultades económicas añadidas a las que ya les llevaron a solicitarlas.

Asimismo, el **retraso en la puesta en marcha** en Andalucía de las nuevas **ayudas económicas** del gobierno para el pago del alquiler a personas vulnerables a causa de la COVID-19 o a **víctimas de violencia de género, en situación de desahucio o personas sin hogar** y la disconformidad con los requisitos exigidos y/o la interpretación efectuada de la normativa estatal que puede ocasionar perjuicios a las posibles personas beneficiarias de las mismas también han sido objeto de quejas ante esta Institución.

Aun valorando positivamente el conjunto de medidas establecidas por el Gobierno y nuestra Comunidad Autónoma hasta la fecha en materia de vivienda para hacer frente a las consecuencias de la pandemia, no podemos sino calificarlas de insuficientes, puesto que no han tenido en cuenta y no protegen a aquellas personas que ya se encontraban, previamente, en una situación de vulnerabilidad económica y social.

Una de las medidas más importantes que se han adoptado en materia de vivienda ha sido la suspensión de desahucios y de lanzamientos de personas y familias vulnerables durante un plazo inicial de seis meses a partir de su adopción en el estado de alarma, que ha debido ser prorrogada hasta el mes de enero de 2021.

Pues bien, esta medida ha recibido críticas desde algunos sectores, que no podemos sino compartir y es que sólo afecta a los desahucios de alquiler celebrados tras la entrada en vigor de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, dejando sin protección otra serie de situaciones que si bien no pudieron darse en pleno estado de alarma por la suspensión de los plazos procesales, sí pueden poner en riesgo la salud de las personas afectadas una vez se han vuelto a activar los procedimientos judiciales, nos referimos a desahucios de viviendas con contratos de arrendamiento anteriores a 1994, los desahucios por precario y los desalojos por ocupaciones sin título de inmuebles acordados en procedimientos penales, sin que tengan otra alternativa habitacional adecuada, por lo que desde una estricta perspectiva de derechos humanos estas otras situaciones también deberían ser objeto de consideración.

Directamente relacionado con ello, la crisis que hemos vivido, y aunque es una carencia que venimos denunciando desde hace años, ha evidenciado la **inexistencia de viviendas destinadas a proporcionar alojamientos de emergencia**, especialmente grave si se trata del caso de personas afectadas por el virus que deban aislarse, por lo que la previsión de un número adecuado y proporcional de viviendas destinadas a alojar de forma urgente a personas y familias que no tengan otra alternativa habitacional, debe ser una inversión prioritaria de los poderes públicos con competencias en materia de vivienda.

No obstante, a la luz de las quejas recibidas, de la experiencia de esta Defensoría a lo largo de toda su trayectoria, y teniendo en cuenta la opinión de analistas especializados que han ido surgiendo durante todo este tiempo, la crisis del coronavirus va a provocar una serie de efectos sobre la vivienda además de haber hecho surgir a la luz problemas antiguos y no resueltos de carácter estructural y que no afectan sólo a las personas que ya estaban en situación de pobreza o exclusión social, si bien los que pesaban sobre estas se han recrudecido.

A juicio de esta Institución, la primera conclusión que podemos extraer es que la situación extraordinaria que se ha creado a causa de la emergencia sanitaria por la COVID-19, ha puesto el foco en **unas situaciones reales preexistentes** que, no por hasta ahora invisibles para una gran parte de la población y, por qué no decirlo, también para algunas administraciones, no dejan de existir y para cuya mejora **las actuaciones y medidas que se adopten en el marco de las políticas de vivienda deben recuperar y fortalecer su carácter de servicio público**, como también lo son los servicios sociales, la educación o la salud, cuya importancia se ha puesto de extraordinario manifiesto en estas circunstancias excepcionales.

Si bien, con carácter previo las **políticas públicas en materia de vivienda** encaminadas a combatir las causas estructurales que provocan la exclusión residencial han de ser **replanteadas de forma urgente adoptando medidas, incluso legislativas, que garanticen el derecho a una vivienda digna, adecuada y asequible** a aquellas personas que no van a poder nunca satisfacerlo sin ayuda de la administración, cumpliendo ya definitivamente con el mandato que el artículo 47 de nuestra Constitución efectúa a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, aún inalcanzable para un amplio sector de la población.

Por otra parte, la **habitabilidad adecuada de las viviendas** se constituye como un presupuesto imprescindible de carácter preventivo en caso de que en el futuro, en función de la evolución de esta u otras pandemias, hubiese que adoptar nuevas medidas de confinamiento de la población, a fin de garantizar condiciones de vida dignas de las familias ocupantes, por lo que los incentivos a la rehabilitación de las viviendas deben adquirir el protagonismo necesario con mayor dotación económica pública y labores de concienciación de la población sobre la inversión a futuro que suponen las actuaciones en materia de accesibilidad de los inmuebles y en materia de eficiencia energética.

Otra cara, si cabe más dura, de estas concretas situaciones es la que se ha vivido y se vive, en los **núcleos chabolistas o de infraviviendas**, aún existentes en nuestra Comunidad Autónoma, en los que hacer frente al confinamiento en unidades habitacionales carentes de todos los requisitos de dignidad y adecuación, la imposibilidad por ello de poder adoptar las medidas

adecuadas de higiene, el déficit de acceso a suministros básicos y la carencia de infraestructuras de telecomunicaciones se han convertido en una prueba diaria de supervivencia que se han de erradicar, de una vez por todas, por las administraciones responsables en materia de vivienda.

La apuesta decidida por el desmantelamiento de estos asentamientos informales, reubicando a la población residente en viviendas dignas y adecuadas, con el acompañamiento de otras políticas públicas en materia de empleo, educación etc., pero en un claro horizonte temporal y con la dotación adecuada de recursos económicos para ello, se constituyen en actuaciones imprescindibles tributarias de nuestro "Estado Social".

Las consecuencias económicas y sociales del coronavirus también provocará un cambio de la tendencia tradicional en nuestro país del predominio del régimen de propiedad sobre el alquiler ya que la reducción de ingresos económicos de amplios sectores o grupos de población hará que el arrendamiento suba frente a la compra, por lo que la existencia de una **amplia oferta de viviendas en alquiler** se muestra también como imprescindible pues para la mayoría de ellos será la única vía de acceder a una vivienda.

Pero es que además esa mayor necesidad de oferta de viviendas en alquiler ha de ser **asequible**, pues la imposibilidad de asumir el coste de un alojamiento digno para las personas y familias más vulnerables puede provocar nuevas situaciones de exclusión residencial.

Esa oferta de alquiler asequible será necesario nutrirla con medidas y actuaciones de diferente tipo y calado adaptadas a los sectores y grupos de población a los que han de ir destinadas.

La primera de ellas, a nuestro juicio, dado el perfil de la población andaluza que acude a nosotros solicitando ayuda, sería aumentar de forma considerable las inversiones públicas en vivienda protegida que propicien el progresivo **aumento del parque público de vivienda social en alquiler**, ya sea de titularidad autonómica o municipal, hasta conseguir satisfacer en un horizonte temporal limitado, la actual demanda.

El aumento de los parques públicos de viviendas sociales en alquiler no tiene que efectuarse bajo la fórmula única de construir nuevas viviendas, sino que

deberían propiciarse también **fórmulas de colaboración público-privadas** mediante las que se consigan, entre otras a título de ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos, **poner a disposición** de los Registros Públicos Municipales de Viviendas Protegidas **viviendas privadas desocupadas para destinarlas al alquiler**, la adquisición por las administraciones territoriales de viviendas privadas incorporándolas a su patrimonio para fines de alquiler social, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto sobre viviendas privadas, no sólo sobre viviendas protegidas o afectadas por ejecuciones hipotecarias, o cualesquiera otras fórmulas que dinamicen e incentiven la movilización y destino a las necesidades habitacionales de la población, de las miles de viviendas desocupadas y vacías existentes.

Para ello, habrá que llevar a cabo la revisión crítica de las medidas, incluso las legislativas, y programas puestos en marcha hasta la fecha con dicha finalidad procediendo a su reformulación en caso de ser pertinente.

Qué duda cabe que otra de las fórmulas que se han venido poniendo en marcha hasta la fecha, casi de manera exclusiva en los últimos años, y también para hacer frente a la crisis creada por la COVID-19, para satisfacer la necesidad de vivienda de la población con recursos económicos insuficientes para poder pagar un **alquiler** en el mercado libre y/o en situación de mayor vulnerabilidad, han sido las **ayudas económicas públicas** financiadas con fondos estatales y autonómicos.

Sin embargo las disfunciones en la gestión y los importantes retrasos que se vienen produciendo año tras año en el procedimiento de resolución según viene comprobando y exponiendo esta Defensoría en sus Informes Anuales al Parlamento de Andalucía, hace necesario que, en circunstancias extraordinarias de crisis como las ocasionadas por la emergencia sanitaria del COVID-19, se consideren estas actuaciones como un **servicio público esencial** a prestar por la Consejería que tenga atribuida la competencia para ello y que, en todo caso, para las futuras convocatorias de ayudas que puedan ponerse en marcha **se revisen las bases reguladoras** por las que han de regirse a fin de conseguir la **menor burocratización** posible en su gestión lo que contribuirá a una mayor agilidad, eficiencia y eficacia que permitan su resolución y pago en los plazos que se prevean normativamente pues, de otro modo, se distorsiona el fin público que tienen las mismas.

Ello, además debe ir acompañado del **aumento de las partidas presupuestarias** destinadas a estas medidas de fomento con la finalidad de alcanzar al mayor número de solicitantes posible.

En relación con esta cuestión, también queremos llamar la atención sobre el hecho de que la tramitación de estas solicitudes de ayuda se han venido efectuando de forma casi exclusivamente telemática, sobre todo las últimas convocatorias de ayudas al alquiler para hacer frente a los efectos económicos y sociales de la pandemia del COVID-19, dada las medidas de contención de la expansión del coronavirus adoptadas por la administración, entre otras mediante la supresión de la atención presencial, teletrabajo, etc.

Las consecuencias de la progresiva y creciente digitalización de la administración no puede ser que las personas y familias más vulnerables no puedan acceder a las medidas de apoyo que se pongan en marcha para ellas, puesto que una de las cosas que ha puesto en evidencia la crisis sanitaria a la que nos venimos refiriendo, con mayor contundencia, es la **enorme brecha digital** que aún afecta a muchas de ellas, por lo que las administraciones competentes deben **repensar las fórmulas existentes de presentación de solicitudes y documentos** que garanticen el principio de igualdad y no discriminación de toda la ciudadanía en esta materia.

Por otra parte, queremos recordar y es justo reconocer, que muchos **ayuntamientos** andaluces también vienen concediendo en buena medida **ayudas para el pago del alquiler** como parte de la política municipal de vivienda con cargo a sus propios presupuestos, bien de los destinados a los Servicios Sociales, o bien de las entidades u organismos públicos de ellas dependientes en materia de vivienda, con la finalidad de ayudar al vecindario de su municipio a satisfacer su necesidad de acceder o permanecer en una vivienda, cuando no pueden hacerlo por sus propios medios.

Pues bien, una de las problemáticas más frecuente que se nos traslada por las personas que acuden a nosotros es que **no consiguen alquilar vivienda en el mercado libre**, ni siquiera aunque cuenten con la ayuda económica de la administración, dado que no reúnen los requisitos que las personas propietarias privadas les exigen para acceder a ello y en garantía del pago de las rentas, aumento de las cantidades de fianza, avales personales o bancarios, etc.

Pues bien, en este punto pensamos que sería oportuno que se crearan **servicios de intermediación con la propiedad de viviendas privadas**, ya sean autonómicos o municipales tal como se hizo para intermediar con las entidades financieras en los casos de ejecuciones hipotecarias a raíz de la crisis económica que se desencadenó a finales de 2007, con la finalidad de que propietarios y propietarias adquieran confianza y alquilen sus viviendas a las personas y familias que tutelen o avalen de algún modo los servicios sociales. En esta labor de intermediación creemos que también podrían aportar mucho las entidades del Tercer Sector de Acción Social en coordinación con los servicios sociales comunitarios para sus personas usuarias.

En cuanto a las problemáticas que se dan en los parques públicos de viviendas en alquiler de las administraciones autonómica y local, si bien se han adoptado las medidas extraordinarias legisladas relativas a suspender el pago y/o reducir la renta, difiriendo siempre su cobro, la realidad es que tanto las administraciones arrendatarias como los grandes tenedores difícilmente iban a elegir la opción de condonar parcialmente la renta al no haberse previsto otros estímulos para ello.

Una de las críticas principales que se ha efectuado a las ayudas extraordinarias a arrendatarios ha sido el que recae sobre el inquilino vulnerable todo el peso de la cuestión, bien mediante el endeudamiento a través de los créditos previstos para el pago de la renta, bien teniendo que solicitar las ayudas extraordinarias al alquiler para ayudarle a sufragar el pago ya sea del microcrédito o de la propia renta, incurriendo también en el riesgo de que la partida presupuestaria destinada a ello no le alcance, al depender la posibilidad de ser beneficiario o no de la fecha de presentación de su solicitud por tratarse de procedimientos de concurrencia no competitiva.

Por otra parte, la situación de las **difíciles condiciones de convivencia** que se dan en algunas de las barriadas de viviendas de promoción pública en alquiler por parte de personas poco respetuosas de las medidas de prevención y contención adoptadas poniendo en riesgo la salud del resto del vecindario, también se han puesto en evidencia en el estado de alarma adoptado para combatir la pandemia, por lo que consideramos que sería de vital importancia la elaboración de **protocolos de intervención mediante mediación comunitaria** por parte de las administraciones titulares de estas viviendas

con la finalidad añadida de que las **políticas públicas de vivienda** no se limiten a ofrecer únicamente un edificio y un arrendamiento protegido, sino que se conviertan en una auténtica **herramienta de integración social y convivencia vecinal**.

Queremos acabar estas pinceladas sobre los retos que tenemos por delante en nuestra Comunidad Autónoma para garantizar el derecho a la vivienda con un extracto del informe que la Relatora de Vivienda de la ONU publicó en fecha de 8 de abril de 2020 (*COVID-19 Guidance Note: Protecting renters and mortgage payers*) según el cual:

*«Los estados deben garantizar que todas las medidas de emergencia tomadas para contener el virus y evitar que las personas y las familias pierdan sus hogares, sientan las bases para la realización del derecho a la vivienda una vez que la pandemia haya terminado. Esta es una oportunidad para garantizar que los sistemas de vivienda en el futuro sean sostenibles y resistentes frente a la próxima crisis mundial. Con este fin, las políticas estatales para abordar los atrasos en alquileres e hipotecas deben basarse en tres principios:*

- i) la carga de la respuesta a la pandemia debe compartirse en toda la sociedad de manera justa y equitativa;*
- ii) los inquilinos y propietarios de viviendas, ya sea en mercados informales o formales, no deben salir de la pandemia sobrecargados de deudas relacionadas con la vivienda como resultado de las circunstancias financieras y económicas creadas por la pandemia;*
- iii) la carga financiera que soportan los bancos, las instituciones financieras, los propietarios corporativos y otros actores financieros deben ser proporcionales a sus recursos.»*