



22.3

CAPÍTULO 01. VIVIENDA EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS

BALANCE DEL DEFENSOR

1.

El Defensor del Pueblo Andaluz ante la crisis económica

...

Por lo que se refiere al derecho a una vivienda digna que proclama nuestra Constitución, nos parece importante señalar que pese a la mejora de algunos indicadores económicos en 2014, el número de procesos judiciales por ejecución hipotecaria sigue siendo muy elevado.

Así, en los 3 primeros trimestres de 2014 se presentaron en los tribunales de justicia andaluces un total de 12.616 ejecuciones hipotecarias, cifra bastante parecida a la computada en 2013 para dichos trimestres, lo que hace pensar que el dato final de ejecuciones hipotecarias de 2014 no mostrará una mejoría respecto del año precedente.

Un dato que debemos complementar con el relativo a los lanzamientos practicados como consecuencia de estos procesos de ejecución hipotecaria que, según datos del Consejo General del Poder Judicial, se incrementaron en el tercer trimestre de 2014 en un 7,35% respecto del mismo trimestre de 2013.

Se trata de datos que ponen de manifiesto que, aunque la situación económica experimente una progresiva mejoría, las consecuencias de la crisis seguirán dejándose sentir durante muchos años. Así, la mayoría de estos desahucios son consecuencia de situaciones de impago de préstamos hipotecarios que se produjeron hace ya cierto tiempo y que no se han solventado en sede judicial hasta 2014. Lo cual nos lleva a pensar que la mejoría en los indicadores macroeconómicos que se ha observado en 2014 tardará bastante tiempo en trasladarse a los hogares y en permitir un descenso significativo en otros indicadores, como el que estamos analizando.

...

2.2

Vivienda

El impacto de la crisis económica condiciona la realización del derecho a una vivienda digna y adecuada en los tiempos actuales, lo que necesariamente influye de manera fundamental en las políticas públicas que deben desarrollarse en esta materia.

En nuestras Memorias Anuales de los ejercicios anteriores, no nos hemos cansado de decir que el derecho a la vivienda, junto con el derecho al trabajo, han sido de los más duramente castigados durante estos últimos años. A este respecto, y aunque a la Defensoría no le corresponde marcar las políticas públicas, desde nuestra Oficina sí hemos venido observando, las medidas que, hasta ahora, se han puesto en



marcha para, de alguna manera, abordar en su complejidad el problema, llevando a cabo una serie de actuaciones, tanto a raíz de las quejas individuales como de las de oficio.

Hay que destacar, que el objeto del derecho constitucional a la vivienda no es garantizar a todos los ciudadanos la posesión en régimen de propiedad, o en arrendamiento, de una vivienda como bien patrimonial, sino satisfacer la necesidad de un techo o alojamiento digno. Queremos llamar la atención sobre el hecho de que la no satisfacción del derecho a la vivienda en Andalucía para un amplio segmento de población, no es un hecho nuevo, aunque sí agravado en las circunstancias actuales, por lo que a la anterior situación estructural de insuficiente oferta de vivienda protegida en alquiler para las familias con menos recursos, se une la situación coyuntural de los efectos de la crisis económica.

Pues bien, lamentablemente, hemos de decir que su impacto, se sigue haciendo notar, con más fuerza si cabe, en la economía de los hogares andaluces, provocando el aumento de las personas que careciendo de medios económicos suficientes para poder acceder a una vivienda digna, demandan la intervención de la Administración a tal fin.

La otra cara del problema, la encontramos en los poderes públicos, quienes, si bien es cierto que son, por imperativo legal, los obligados a poner en práctica las medidas necesarias en aras a garantizar el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, lo cierto es que, en parte, no han sabido atender sus obligaciones, al tocar de lleno la devastadora crisis económica, las políticas públicas que deben desarrollarse en materia de vivienda.

En estos años de crisis, hemos verificado la existencia de un gran sector de la población en situación de exclusión, en lo que concierne al disfrute de este derecho. Se trata de un colectivo cada vez más numeroso, en la medida en que esta demanda no encuentra respuesta ni en el mercado libre de vivienda, ni en el protegido, pese a que las personas solicitantes se encuentran en situaciones de extrema precariedad.

Asimismo, hemos comprobado, una y otra vez, la existencia de infinidad de personas que afectadas por la situación económica que vive el país, se han visto, en el mejor de los casos, obligados a reestructurar su crédito hipotecario; en otros supuestos tuvieron que entregar la vivienda para poder liquidar la deuda (dación en pago) y, finalmente, en demasiadas ocasiones, ha tenido lugar la ejecución hipotecaria y el correlativo desahucio. Es aquí donde tenemos que llamar la atención sobre el elevado número de personas menores, que se ven abocadas, ante la imposibilidad de que sus padres puedan hacer frente a la deuda hipotecaria, a tener que sufrir en primera línea, como protagonistas, los efectos de los desahucios.

Aquí también merecen ser mencionados, como afectadas por estos procedimientos, las personas, normalmente familiares directos, que han avalado el préstamo hipotecario ejecutado con sus propios bienes, lo cuales, lamentablemente corren la misma suerte que los deudor principal. Las medidas puestas en marcha por el Gobierno de la nación para paliar los efectos de los desahucios por ejecuciones hipotecarias, a nuestro juicio han sido bastante pobres, si ponemos en conexión los resultados de las medidas de protección de los deudores hipotecarios que se han ido aprobando en sucesivas normas, con el número de ejecuciones hipotecarias que han terminado con la pérdida de la vivienda habitual.

En todos estos casos, hemos llevado a cabo actuaciones de mediación ante las entidades financieras implicadas, habiéndose conseguido un nivel satisfactorio de aceptación por aquellas de las pretensiones de las personas afectadas. Nos encontramos pues, ante un problema social de enorme magnitud y que por tanto era, y debería ser, un problema político de primer orden.

Así, ante la dramática situación creada y que afecta a la vivienda protegida, en el marco de nuestra comunidad autónoma desde esta Institución venimos reclamando, insistentemente, que las políticas de vivienda no tienen que ser generadoras de bienes destinados a formar parte del patrimonio de la ciudadanía en un país donde, con sus ventajas e inconvenientes, se ha fomentado siempre este modelo, siendo así que más del 82% de las viviendas existentes se tienen a título de propiedad.

Creemos que, dada la situación actual, es momento de apostar, decidida y mayoritariamente, por la rehabilitación de los inmuebles existentes, su reciclaje completo, cuando no sea posible esta, la creación



de un gran parque de vivienda protegida de alquiler y aprovechar con esta finalidad la oportunidad que pueden ofrecer las viviendas que poseen las entidades financieras a precios asequibles y, de manera singular las que están calificadas como protegidas. Y es que, actualmente, la mayoría de los demandantes de vivienda aceptarían de buen grado acceder o mantener un techo digno en régimen de alquiler donde poder desarrollar su vida personal y familiar.

Detrás de cada queja que recibimos, se esconden situaciones como poco, dramáticas. Nos encontramos con familias que han perdido su vivienda, como consecuencia de un procedimiento de ejecución de título hipotecario, tras haber invertido en ella los ahorros de toda una vida, encontrándose en la calle, sin un techo donde cobijarse, viviendo en un coche o una furgoneta o, en el mejor de los casos, son acogidos por familiares, produciéndose situaciones habitacionales que creíamos superadas desde hace tiempo para la inmensa mayoría de la población y que están lejos de cumplir con las condiciones de dignidad y adecuación de la vivienda, nos referimos a la vuelta al hacinamiento en el que conviven muchas de estas familias, entre las que la convivencia diaria se ha convertido en un auténtico infierno.

De esta forma, hemos de llamar la atención sobre, el perfil, en estos momentos de crisis, de las personas demandantes de una vivienda protegida, que no es el de hace ya algunos años, sino que la mayoría de demandantes de estas viviendas, se encuentra en una precaria situación económica, muchos de ellos, en situación declarada de riesgo de exclusión social.

Por consiguiente, podemos concluir que la demanda de vivienda de promoción pública continúa dirigida, fundamentalmente, a las viviendas de promoción pública de titularidad de la Comunidad Autónoma, popularmente conocidas como viviendas de segunda ocupación, a las que se accede por la vía de excepción al Registro Municipal de Demandantes de vivienda protegida, a propuesta de los servicios sociales. Sin embargo, hemos podido comprobar que en nuestra Comunidad Autónoma, no hay suficiente oferta de viviendas protegidas en alquiler adecuadas a los perfiles de la que percibimos como actual demanda. Por lo que no se puede satisfacer en un número muy elevado la demanda existente, lo que origina la desesperación de muchas personas que se dirigen en queja ante esta Institución.

En esta línea, hemos de destacar que son muchas las familias que se han visto obligadas a acceder a inmuebles tanto de propiedad privada como pública, en la mayoría de los casos de forma irregular, que no tienen la consideración de viviendas o que aún siendo consideradas como tales, no reúnen condiciones mínimas de habitabilidad, tratándose más bien de infravivienda, sin luz, ni agua, conviviendo con roedores e insectos.

Desde la Defensoría, no podemos amparar este tipo de situaciones. Sin embargo, ello no es óbice para que denunciemos que este fenómeno está poniendo de manifiesto la necesidad urgente y, en muchos casos, de emergencia, de muchas familias andaluzas de satisfacer su necesidad de vivienda, sin que haya una suficiente oferta de viviendas de titularidad pública que permita solucionar este tipo de situaciones. Una situación que choca frontalmente con el conocimiento de la existencia de un gran número de viviendas vacías en nuestra Comunidad Autónoma.

Otro bloque de quejas que se han presentado ante esta Institución, es aquel en las que las personas que se dirigen a nosotros plantean la imposibilidad de pagar el alquiler de viviendas protegidas, propiedad de organismos públicos, a causa de no disponer de recursos económicos suficientes, hayan acumulado o no, deudas pendientes por impago de la renta, por lo que solicitan rebajas o aminoración en el importe del alquiler y el fraccionamiento y aplazamiento del pago de las deudas acumuladas.

Hay que decir que la respuesta dada por las administraciones a las que nos hemos dirigido en demanda de información ha sido siempre proclive a conceder los aplazamientos y fraccionamientos de deudas de alquiler, cuando no a aminorar el importe de la renta y adaptarlo a las especiales circunstancias económicas en las que se encuentre la familia afectada, al mismo tiempo que prácticamente se han suspendido los desahucios y lanzamientos de viviendas protegidas basados en esta causa, hasta tanto mejoren las circunstancias económicas.



Así pues, hemos de reiterar, que las administraciones titulares de los inmuebles deben gestionarlos de manera eficiente, lo que exige un esfuerzo de gestión y, en algunos casos, la puesta en marcha de programas de tutela y acompañamiento social que hagan posible la normalización en el cumplimiento de los contratos, evitando la situación en la que se encuentran bastantes inmuebles de viviendas propiedad de las administraciones, donde el impago reiterado de los gastos comunes y del alquiler, ocasiona perjuicios que pueden afectar a las condiciones de dignidad de las viviendas en cuestión, provocándose situaciones de difícil solución, al mismo tiempo que puede propiciar el que las personas que sí los afrontan se sientan desmotivadas para continuar asumiendo sus obligaciones dado el esfuerzo que para muchas de ellas, esto supone.

De otra parte, hemos de decir que, la situación de crisis ha seguido afectando sobremanera a los programas de vivienda al amparo de los sucesivos Planes de Viviendas, tanto los Estatales como los Autonómicos.

Así los drásticos ajustes presupuestarios que paulatinamente se han venido acordando por los poderes públicos durante los últimos años, han dificultado, cuando no directamente impedido, el reconocimiento y abono de las ayudas en los diversos programas previstos, provocando situaciones muy dramáticas entre los afectados. Y mas aún, si cabe, en los supuestos en los que ni siquiera se contesta la solicitud.

En este rápido repaso, no podemos olvidarnos de las personas sin hogar, es decir de las que literalmente viven en la calle. Los poderes públicos no pueden mirar para otro lado, ante la creciente demanda de las personas sin hogar, de albergues u otros alojamientos temporales destinados a facilitar un lugar donde poder cobijarse.

Otras cuestiones que hemos tratado en estos años, están íntimamente relacionadas con el concepto de vivienda digna, siendo muchas las quejas de personas que solicitan poder cambiar o permutar su vivienda protegida por otra que mejor se adecue a sus circunstancias personales. Y es que en Andalucía, cientos de miles de personas viven prisioneras en sus viviendas. Basta con que se les dote de ascensor para que las viviendas puedan recibir el calificativo de dignas y adecuadas.

Para concluir, hemos de manifestar que esta Institución, se encuentra especialmente preocupada por el excesivo retraso que preside la aprobación definitiva del nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, y las consecuencias negativas que esta dilación está proyectando hacia aquellas personas más vulnerables. El borrador del nuevo Plan de Vivienda, define unas líneas de actuación y unos programas destinados a dar una respuesta eficaz y eficiente a esta dramática situación que, en relación con el acceso a una vivienda digna, lamentablemente vive un sector muy numeroso de la población andaluza. Y muy especialmente, en los supuestos de emergencia habitacional, favoreciendo a las familias con menos recursos y en riesgo de exclusión social.

En efecto, el espíritu que persigue el legislador al elaborar este nuevo Plan de Vivienda Andaluz, así como los objetivos, actuaciones y programas diseñados resultan de todo punto plausibles, y no dudamos que aportarán una luz en este enorme y oscuro túnel en el que muchas familias se encuentran atrapadas, en la búsqueda sin solución, a su problema de vivienda. Lo que choca frontalmente, con la dilación que está caracterizando su aprobación y que esta Institución viene denunciando insistentemente por ser el instrumento necesario para dar satisfacción al derecho Constitucional a la vivienda.

3.4

Medidas que se siguen proponiendo en materia de vivienda

Teniendo en cuenta que las administraciones tienen recursos limitados, sus obligaciones principales para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada en el actual contexto consideramos que son, por un lado, proteger a las personas y familias antes de que pierdan el derecho a la



vivienda de la que venían disfrutando y, por otro, prevenir y solucionar la carencia de viviendas destinadas a los sectores más necesitados y desprotegidos de la sociedad, mediante la adopción de medidas de carácter legislativo, presupuestarias, administrativas, judiciales, de fomento y de cualquier otro orden que sean necesarias para la realización plena de este derecho.

A los largo de los últimos años, en concreto, desde finales de 2008 hasta la actualidad, hemos venido proponiendo una serie de medidas en materia de vivienda que siguen estando plenamente vigentes y que no podemos sino reiterar en este momento, hasta tanto el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada en nuestra Comunidad Autónoma se vea plenamente satisfecho para tantos y tantas andaluces y andaluzas que aún carecen de una vivienda, techo o alojamiento digno:

- A)** Es preciso que en los tiempos actuales, los poderes públicos no dejen de promover la tipología de vivienda conocidas en su día como “sociales” en alquiler, tratándose de las denominadas en el último Plan, como viviendas de promoción pública para la integración social, herederas de las viviendas de promoción pública en alquiler que construía la Junta de Andalucía con cargo a su propio capítulo de inversiones, habida cuenta de que existe un sector de la población, a nuestro juicio cada vez más amplio, que ni siquiera con ayudas públicas puede afrontar el pago de las cuotas de alquileres de viviendas protegidas o libres de tipo medio.
- B)** Asimismo, es necesario, llevar a cabo un efectivo control de las viviendas de promoción pública y una eficiente gestión del patrimonio público residencial, mediante las inspecciones oportunas, para lo que anualmente se deberían aprobar Planes de Inspección de las viviendas de estas características, promovidas por promotores públicos, a la vista de cuyos resultados se lleve a cabo la regularización de la adjudicación, ocupación y uso de las mismas.
- C)** Por otra parte, es urgente y necesario que se haga un riguroso inventario de las viviendas protegidas calificadas en régimen de compraventa y promovida por promotores que permanezcan sin vender. Y que, tras el mismo, se proceda, conforme a los trámites legales que sean oportunos, a su cambio de calificación, de compraventa a alquiler, para poder ofertarlas a las personas y familias demandantes de este bien básico de régimen protegido.
- D)** Asimismo, deberían también inventariarse las viviendas protegidas para el alquiler que aún pueda haber en manos de los promotores públicos y que permanezcan sin arrendar, tras lo cual, deberían adoptarse las medidas normativas oportunas que permitan la minoración y adaptación de la renta a los ingresos y las circunstancias personales y familiares de las personas beneficiarias, con criterios objetivos a los que se le de la debida publicidad.
- E)** Es imprescindible que se refuercen los mecanismos de inspección sobre el uso y ocupación efectiva de las viviendas protegidas de titularidad privada y, en la actual tesitura, especialmente, las existentes en manos de las entidades financieras y que, en su caso, se ejerzan las competencias sancionadoras cuando las mismas no estén efectivamente ocupadas en la forma y plazos previstos en la ley.
- F)** Es de suma importancia que se aclaren definitivamente cuáles son los compromisos de pago contraídos, tanto por la Administración Estatal como Autonómica, respecto de las ayudas públicas para acceso a la vivienda previstas en los sucesivos Planes de Vivienda y Rehabilitación que han estado vigentes, porque deriven de derechos ya reconocidos que aún están pendientes de abono, así como que se habiliten las partidas presupuestarias que correspondan para hacer frente a los mismos.
- G)** Es de urgente y vital importancia que se apruebe ya, sin más dilaciones, el nuevo Plan Marco Andaluz de Vivienda, dadas las consecuencias negativas que esta dilación está proyectando hacia aquellas personas más vulnerables y por cuanto el objetivo que persigue el mismo es garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada, dentro de un marco absolutamente dramático y desolador producido tras la crisis económica, en el que el acceso a la vivienda encuentra serias dificultades entre la población.



Los aún muy numerosos **desahucios de vivienda** a raíz o a consecuencia de los procedimientos de ejecución hipotecaria, nos llevan a volver a poner nuevamente sobre la mesa las propuestas que sobre varios de estos aspectos hemos venido efectuando a lo largo de estos años:

- Sería necesario incidir en la labor divulgativa que corre a cargo de las propias entidades financieras para mejorar la falta de información que apreciamos en las familias con dificultades de pago de su cuota hipotecaria, especialmente acerca de la posibilidad de acogerse las previsiones del Código de Buenas Prácticas. En los casos en que se hubiera producido el impago de alguna cuota hipotecaria o de presentarse dificultades en el pago de la deuda hipotecaria, esta información habría de producirse incluso por escrito.
- Reclamamos que se exija una aplicación del Código de Buenas Prácticas a favor de la parte más débil y estimamos que ello sería posible a través de una mayor vigilancia por parte de los organismos supervisores de la actuación de las entidades financieras, mediante el empleo de todos los recursos que se ponen a su alcance y especialmente de los sancionadores por el carácter disuasorio de los mismos.
- Se han de arbitrar los mecanismos oportunos para que las decisiones que adopten los organismos de supervisión puedan ser ejecutadas de manera efectiva y no al arbitrio de la decisión voluntaria de la propia entidad como sucede en la tramitación de las reclamaciones ante el Banco de España.
- En cuanto a la normativa aprobada para mejorar la protección de los deudores hipotecarios y la voluntariedad de su aplicación por las entidades financieras, la necesidad de que normativamente se contemple la posibilidad de que si un Banco se adhiere al Código de Buenas Prácticas, quede adherida también la entidad creada por el mismo Banco y dedicada expresamente a la concesión de préstamos hipotecarios que, hasta ahora, se han negado a adherirse al CBP.
- Es necesario implementar nuevas medidas que puedan dar respuesta adecuada a las familias que se encuentran ante esta trágica situación porque no pueden hacer frente al pago de su cuota hipotecaria, contemplando aquellos supuestos que hasta ahora han quedado excluidos, como el de las familias de las que forme parte una persona menor de más de tres años. Entre ellas, seguimos abogando también por que la dación en pago sea la opción habitual y obligatoria cuando la vivienda hipotecada constituya el domicilio habitual y permanente del deudor. En todo caso, creemos que debe ser la única opción cuando se trate de viviendas de protección oficial, a la hora de formalizar el crédito hipotecario.
- Finalmente, esta Institución lleva desde hace años, especialmente en los últimos, reclamando un gran pacto de los poderes públicos por la vivienda, en el que deben estar presente también los agentes privados, las entidades financieras, promotoras y constructoras y las entidades del Tercer Sector de Acción Social.

No lo hemos pedido con un carácter formal, sino convencidos de que solo desde el conocimiento de la realidad social y de las medidas que son posibles adoptar en el ámbito de la legislación hipotecaria, civil, de vivienda, así como desde el conocimiento de las posibilidades que ofrece el parque inmobiliario actualmente existente, es posible encontrar respuesta a la desprotección de este derecho constitucional en el estado español y en nuestra comunidad autónoma.

Además de que para la puesta en práctica para muchas de las medidas necesarias con esa finalidad es imprescindible la anuencia y colaboración de todos los sectores implicados.