

## 10 VIVIENDA

### **Consideraciones generales**

Los casos más relevantes que ilustran la variedad de los supuestos investigados en materia de vivienda se exponen a continuación:

**Ayudas a la vivienda.** Las actuaciones se refieren, en general, a la falta de resolución de solicitudes de ayuda y al impago de las ayudas concedidas hace años y que se encuentran pendientes de abonar.

**Adjudicación de viviendas de protección pública.** Se han seguido actuaciones con distintas administraciones por la inseguridad jurídica del procedimiento de adjudicación de viviendas por especial necesidad. A pesar de haberse producido avances relevantes respecto al ejercicio precedente, estos no resultan suficientes, tal y como se desprende del elevado número de quejas que se reciben de los ciudadanos en este sentido.

**Solicitudes de cambio o permuta de viviendas de promoción pública** como consecuencia de los **problemas de convivencia** y comportamientos incívicos de los vecinos. Destaca la complejidad que supone, en ocasiones, solventar estos problemas que se alargan en el tiempo y que requieren la coordinación de distintos organismos e incluso distintas administraciones.

**Ocupaciones ilegales de inmuebles.** Los ciudadanos se quejan de la excesiva demora en que incurre la Administración para adoptar medidas que solventen la situación. Quienes padecen dichas molestias y los solicitantes de vivienda pública protegida que se encuentran en lista de espera, vuelven a dirigirse este año para mostrar su disconformidad porque algunas administraciones han considerado oportuno otorgar un régimen excepcional de alquiler de viviendas a favor de ocupantes sin título suficiente, cuyos derechos de propiedad o posesorios corresponden a la Administración.

**Renta básica de emancipación.** Las quejas se centran en ciudadanos que hace años dejaron de ser beneficiarios de estas ayudas y a quienes en la actualidad la Administración les reclama la devolución de ingresos indebidos o del préstamo destinado para gastos de la fianza del arrendamiento. Los comparecientes consideran que el derecho de la Administración a reclamar dichas cantidades ha prescrito.

## 10.1 PLANES DE VIVIENDA

### 10.1.1 Plan estatal

El 9 de diciembre de 2016, se aprobó el Real Decreto 637/2016, por el que se prorroga el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-16, regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril. Conviene la aprobación del nuevo Plan Estatal de Vivienda 2018-21, tras una previa planificación estratégica adecuada, conjuntamente con las comunidades autónomas, sobre los objetivos a conseguir en las diferentes líneas de ayuda.

Se ha garantizado la continuidad de la financiación de las ayudas del Estado en materia de vivienda, lo que ha ocasionado que las quejas por falta de impago de las ayudas concedidas hayan descendido respecto a ejercicios pasados.

### 10.1.2 Planes estatales: ayudas de los planes 2009-12 y anteriores

Respecto al cambio de criterio del **Ministerio de Fomento** sobre la interpretación inicial del artículo 35 del Real Decreto Ley 20/2012, que ocupó este epígrafe en ejercicios precedentes, cabe señalar que en general las administraciones han atendido las indicaciones del ministerio, y han adoptado medidas con el fin de hacer efectivo el cambio de criterio interpretativo inicial. Destaca, no obstante, un caso en el se ha recordado a una comunidad autónoma el criterio seguido por el Ministerio de Fomento.

En el caso concreto, la solicitud formulada por la compareciente cumplía con las condiciones establecidas por el ministerio para el abono de la renovación de las ayudas de subsidiación. Sin embargo, la **Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía** interpretó que no era susceptible de ser revisada. El Defensor del Pueblo sugirió a dicha Administración que revisara la denegación inicial de la solicitud de renovación de la ayuda a la subsidiación de la interesada y, en su caso, que la revocara para proceder al abono de la subvención, conforme al nuevo criterio establecido por el Ministerio de Fomento. Además, se ha solicitado a la consejería que informe si en otros casos análogos se han atendido las indicaciones del ministerio y si ha adoptado medidas para hacer efectivo el cambio de criterio interpretativo inicial, con el fin de que no se menoscabe ningún derecho de los beneficiarios (15016616).

Hay que hacer referencia a la actuación de oficio abierta con el **Ministerio de Fomento y varias comunidades autónomas** sobre las ayudas a la rehabilitación contempladas en el Plan Estatal 2013-16. Aunque las actuaciones continúan en curso, las conclusiones que se extraen de las respuestas de la Administración indican que el retraso en la ejecución del Plan (que no pudo iniciarse hasta finales del año 2014), y su planificación han traído como consecuencias el desfase presupuestario (en algunos

casos muy significativo respecto de las cantidades iniciales) y el que la realidad de lo ejecutado difiera considerablemente de las previsiones, si bien no de la misma forma en cada comunidad (por todas, 16000964).

### 10.1.3 Planes autonómicos

Continúa la disminución de quejas pues, tal y como se observó en el informe del año 2015, las administraciones han ido incorporando a sus presupuestos la financiación requerida para hacer frente a las ayudas que habían reconocido. Los solicitantes tienen reconocido desde hace años el derecho a percibir ayudas, y cuando la Administración dispone de los importes requeridos, las va abonando, siguiendo el criterio de antigüedad. Sin embargo, la Administración continúa convocando ayudas en materia de vivienda y admitiendo solicitudes, que no resuelve hasta tener de nuevo disponibilidad presupuestaria, lo cual puede tardar años. Los solicitantes de ayudas se dirigen a esta institución porque su solicitud no se resuelve y durante años no se materializa el pago de la subvención.

La Administración comunica en estos casos que no ha resuelto la solicitud ante la ausencia de disponibilidad presupuestaria, tal y como contempla —a su juicio— la normativa en materia de vivienda y de subvenciones. En estos casos, se comunica a la Administración que dicha normativa obliga a resolver las solicitudes. El Defensor del Pueblo resuelve estas actuaciones recomendado a la Administración que dicte una resolución expresa y la notifique en tiempo y forma —aun cuando sea denegatoria— en los procedimientos de solicitud de una ayuda en materia de vivienda. La finalidad es que los interesados puedan conocer si su solicitud ha sido aceptada, o los motivos por los que se ha denegado, reabriéndose en este caso con la resolución el plazo para que puedan interponer el recurso correspondiente en defensa de sus intereses (12246513, 14003861, 15001465, 15002452, 15011160, 15014429).

Un problema que se ha detectado se refiere a la documentación que han de presentar los ciudadanos junto con la solicitud de ayudas al alquiler de vivienda, y a la subsanación de las solicitudes. Esta institución indicó a la **Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid** que la redacción del artículo de las Bases Reguladoras para la concesión de subvenciones al alquiler de vivienda en la comunidad para el año 2015, relativo a la documentación que debía acompañar a la solicitud, podía inducir a error en los casos de personas que vivan solas. La Orden de 21 de abril de 2016, de la consejería, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas al alquiler de vivienda, mantiene la misma exigencia respecto a la fecha de solicitud de los documentos que deban aportarse a la fase de subsanación.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha recomendado que se modifique también la redacción de la citada orden (16002315).

Respecto al procedimiento de subsanación de las solicitudes, la exigencia de que la documentación que se aporte en esta fase (y deba ser expedida por otras entidades u organismos) haya debido ser solicitada antes de la finalización del plazo de presentación de solicitudes, carece de sentido y desvirtúa el fundamento de la subsanación. Ello puede suponer, en la práctica, imposibilitar que puedan subsanarse las solicitudes que adolecen de cualquiera de los motivos de exclusión que estén relacionados con la presentación de documentos. Los solicitantes no pueden conocer en el momento de la presentación de su solicitud y, por tanto, previamente a la valoración por parte de la Dirección General de Viviendas y Rehabilitación, los errores o las carencias de sus solicitudes que van a ser motivo de exclusión.

## 10.2 ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA

El elevado número de ciudadanos que se dirigen a esta institución por encontrarse inmersos en un procedimiento de adjudicación de viviendas públicas, hace necesario insistir en la relevancia de la cuestión.

El procedimiento de adjudicación de una vivienda por especial necesidad se ha convertido en un procedimiento ordinario en la Comunidad de Madrid para poder optar a la adjudicación de una vivienda de protección pública. El Defensor del Pueblo ha percibido el mismo problema en diferentes comunidades autónomas, como los casos de la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha.

La situación que describen los ciudadanos en sus escritos es muy precaria. Se trata de unidades familiares, en la mayoría de los casos compuestas por mujeres solas con menores de edad a su cargo, con escasos recursos económicos y que no disponen de ningún tipo de alojamiento, o que comparten algún inmueble gracias a la ayuda de familiares o amigos.

En el presente ejercicio se ha obtenido una reacción administrativa como contestación a algunas propuestas formuladas —como se recogió en el informe de 2015— por esta institución a la Comunidad de Madrid. Los solicitantes reciben en la actualidad información sobre la puntuación obtenida en su baremación y el puesto que ocupa su solicitud en la lista de espera. Además se ha aprobado una nueva regulación del procedimiento de adjudicación de viviendas por especial necesidad en la Comunidad de Madrid que incorpora algunas novedades, como la creación de un parque de viviendas de emergencia social y la posibilidad de ofrecer alojamiento, aunque solo sea temporal, a aquellas familias que requieran atención urgente.

Se ha considerado conveniente aprovechar la oportunidad de la aprobación de un nuevo reglamento para trasladar a la **Comunidad de Madrid** varias consideraciones. Se ha comunicado la importancia de establecer un mecanismo para obtener una baremación objetiva, adecuada y proporcional a las solicitudes de vivienda, además de establecer algún mecanismo de coordinación entre **la Agencia de Vivienda Social y la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo del Ayuntamiento de Madrid**. Las actuaciones continúan en curso (16009746).

En otros casos, y con otras administraciones, ha sido necesario insistir en la relevancia de que resuelvan las solicitudes y que comuniquen tanto la puntuación obtenida como el orden de petición en la lista de espera de solicitantes. En ocasiones, ha resultado preciso dirigir consideraciones a la Administración, con el fin de diferenciar entre la puntuación individual de cada solicitante, la posición de la solicitud en el listado de espera y el orden de antigüedad (15009787 y 16012531).

### 10.3 LOS PROBLEMAS DE CONVIVENCIA EN LAS VIVIENDAS PÚBLICAS PROTEGIDAS

Muchos interesados denuncian que tienen que soportar diariamente, en su comunidad, comportamientos incívicos de sus vecinos y que generan problemas de insalubridad en el inmueble, importantes perjuicios económicos y riesgos a la salud. Los ciudadanos que presentan las quejas sufren frecuentemente agresiones y amenazas para que no interpongan denuncias. Muchos optan por abandonar sus hogares, que después son ocupados, generalmente, por miembros de las unidades familiares que generan dichos problemas.

En general, la Administración es consciente de los problemas existentes en esos inmuebles. Esta institución entiende la complejidad que supone, en ocasiones, solventar estos problemas. Sin embargo, la gravedad de la situación requiere la ejecución de medidas concretas y efectivas con el fin de evitar daños al resto de vecinos del inmueble.

Se ha recomendado a la Administración el incremento del número de inspecciones periódicas para evitar conductas ilícitas, peligrosas y molestas de los moradores y, en su caso, efectuar un seguimiento pormenorizado de las viviendas afectadas, para identificar posibles actos de vandalismo. Además, se sugiere que técnicos sociales se reúnan con las familias que tengan problemas de adaptación. En este último caso, cuando la Administración tiene comprobado que la familia conflictiva no tiene interés en colaborar, se le sugiere que proceda a la no renovación del contrato de arrendamiento al llegar la fecha de su vencimiento por perturbar la convivencia vecinal, haciendo uso de la facultad de la que dispone la Administración en su posición de arrendador de la vivienda.

La importancia de estos problemas requiere la elaboración de un protocolo de actuación para que se ejecuten medidas preventivas de forma coordinada con todas las administraciones u organismos afectados. En casos en los que existan viviendas desocupadas, la titularidad (generalmente de una empresa municipal de vivienda) ha de valorar la oportunidad de adoptar medidas preventivas para evitar que el problema se agrave con nuevas ocupaciones, como tapiar los accesos a dichas viviendas. El ayuntamiento de la localidad ha de contemplar un incremento de los servicios municipales en las intermediaciones del inmueble, como el de recogida de basuras, y destinar mayor presencia de policía local en el entorno, o en su caso, solicitar apoyo de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (16001674).

#### 10.4 CAMBIO O PERMUTA DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICAS

Los interesados solicitan una permuta de vivienda ante la situación de conflicto vecinal y de convivencia existente en su urbanización, especialmente en el caso de unidades familiares con menores de edad, cuyas viviendas se encuentran situadas en barrios conflictivos. En otras ocasiones se trata de solicitudes motivadas por las circunstancias personales del interesado (lejanía del núcleo familiar, edificios poco o nada accesibles para personas mayores o con discapacidad, etcétera).

Habitualmente, los interesados llevan años solicitando el cambio de la vivienda. Durante este tiempo, lo único que obtienen es un escrito en el que se les informa de que su solicitud ha sido admitida y baremada en un subcupo (dependiendo del número de dormitorios del inmueble), y que la autorización del cambio está condicionada a la disponibilidad de viviendas destinadas a este fin. Ello origina una sensación de desconfianza e inseguridad jurídica, ya que se desconoce, incluso por la propia Administración, cuándo pueda existir esa disponibilidad.

Se han seguido actuaciones con la **Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid** con el fin de obtener de la consejería una reacción administrativa, para un mejor funcionamiento a la hora de atender las solicitudes de cambio o permuta de vivienda. Por ello, se ha solicitado que informe del número total de solicitudes de cambio o permuta de vivienda que existen y el número de viviendas que han sido adjudicadas a los titulares de este tipo de solicitudes desde el 1 de enero de 2016. La Administración tiene que recabar datos de los últimos años referentes a las solicitudes de cambio de vivienda, para facilitar información a los interesados sobre el tiempo medio en que se pueden satisfacer las pretensiones de los solicitantes y adjudicarles una nueva vivienda, en función del subcupo del que formen parte.

También se ha indicado a esa consejería que el elevado número de solicitudes que recibe la Administración hace necesario que contemple la posibilidad de reservar como mínimo un cuatro por ciento de las viviendas que se incluyan en las convocatorias para la adjudicación de viviendas en régimen de alquiler. Así se lo faculta la Orden de 5 de noviembre de 2001, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se establecen las normas de procedimiento y requisitos para la concesión de cambios o permutas de viviendas.

Tras la aprobación del Decreto 52/2016, de 31 de mayo, por el que se crea el parque de viviendas de emergencia social, se ha solicitado a la consejería que valore la posibilidad de ofrecer alojamiento temporal, hasta tanto se les conceda el cambio de vivienda, a aquellas familias que se encuentran una situación de grave dificultad habitacional (15012260, 16001951, 16002381).

## 10.5 OCUPACIONES ILEGALES DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICAS

Algunas administraciones, autonómicas y locales, han considerado oportuno establecer un régimen excepcional de alquiler de viviendas públicas a favor de ocupantes sin título suficiente. Con estos procedimientos, un ocupante que reside irregularmente en una vivienda pública, puede solicitar la legalización de su situación, siempre y cuando cumpla unos requisitos y condiciones y pague un alquiler social por habitar dicha vivienda.

Esta institución es consciente de los graves problemas de acceso a la vivienda existentes en España y valora favorablemente que la Administración contemple, dentro de la libertad decisoria que la discrecionalidad le otorga, nuevas vías para ofrecer una solución a aquellas personas y familias que atraviesen dificultades para satisfacer su necesidad de vivienda. En unas ocasiones la Administración ha regularizado estas situaciones mediante una disposición de carácter general de rango legal, en otras, mediante un simple acuerdo del Consejo de Administración de la Empresa Municipal de Vivienda del municipio. Esta institución considera que es precisa una regulación de esta cuestión mediante una disposición de carácter general, de rango legal o reglamentario. Existe, de hecho, una regulación autonómica y municipal de adjudicación de viviendas públicas.

Puede existir una contradicción entre las condiciones generales que establece la regulación —y que han de cumplir los ocupantes— y los requisitos de acceso a viviendas de titularidad pública que se contemplan en las normativas autonómicas que regulan los procesos de adjudicación de estas viviendas.

Existe un elevado número de unidades familiares que atraviesan por serias dificultades y que necesitan contar con una vivienda de manera urgente. A pesar de ello, tienen que renovar, durante años, su solicitud de adjudicación de una vivienda pública

protegida por especial necesidad. Dichos solicitantes podrían interpretar que la Administración ampara el ejercicio de comportamientos y actos irregulares, beneficiando a quien los origina —con la adjudicación de una vivienda en régimen de alquiler social— y perjudicando a quien ha cumplido con los requisitos establecidos en el reglamento de adjudicación —pues continúan en una lista de espera. Dichas circunstancias podrían demorar el tiempo de adjudicación de viviendas y aumentar las listas de espera.

Se han iniciado actuaciones, que continúan en curso, con el fin de conocer el parecer al respecto de las administraciones sobre si el régimen excepcional de situaciones de ocupación de viviendas sin título suficiente se ajusta a la normativa que regula la adjudicación de viviendas protegidas. Y si consideran que podría existir algún tipo de discriminación, y sobre cómo se ven afectados los derechos de los solicitantes de viviendas protegidas por especial necesidad (16012544).

## 10.6 RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN

La mayoría de las quejas se centran en reclamar que hace años se obtuvo el reconocimiento del derecho a la Renta Básica de Emancipación para Jóvenes, y que en la actualidad los interesados reciben, cuando ya no son beneficiarios, requerimientos de devolución de ingresos indebidos y, en otros casos, la devolución del préstamo para gastos de fianza. Los ciudadanos consideran que, debido al tiempo transcurrido desde que solicitaron la ayuda, el derecho de la Administración a reclamar dichos importes ha prescrito.

La mayoría de las actuaciones finalizan con una serie de aclaraciones a los interesados en función de la información que ha proporcionado el **Ministerio de Fomento** por otras quejas análogas. Así, se les comunica que la Renta Básica de Emancipación comprende mensualidades de ayuda que se pagan a fondo perdido, al igual que la ayuda para constitución de un aval, cuando procede su abono. Y también, en su caso, el ingreso de un préstamo reintegrable sin intereses para gastos de constitución de fianza, en garantía de uno o más contratos de arrendamiento.

Las actuaciones que se han seguido con la Administración han sido como consecuencia de la diferencia de criterio con la fecha de vencimiento de un préstamo, porque el beneficiario ha dejado de reunir los requisitos exigidos para poder ser beneficiario de la ayuda. Se ha solicitado a la Administración que contemple la oportunidad de incorporar alguna medida para agilizar el procedimiento de devolución y de proporcionar mayor información a los beneficiarios que están inmersos en un procedimiento de devolución, particularmente en aquellos casos en los que el plazo de prescripción ha quedado interrumpido (14017326).



## 10.7 PROBLEMAS HABITACIONALES DE EMERGENCIA SOCIAL ANTE LOS DESAHUCIOS

Las circunstancias económicas y financieras por las que atraviesa nuestra sociedad ocasionan que esta institución continúe recibiendo un elevado número de quejas que se refieren a los problemas habitacionales de emergencia social, a los que se enfrentan los ciudadanos ante un desahucio.

El municipio es el marco principal de estos problemas, y los ayuntamientos son la Administración más cercana a los ciudadanos que los padecen. Es por ello que se recuerda a los consistorios que deben contemplar el desalojo de la vivienda tan solo como último recurso, conforme a las reglas del derecho internacional y previa planificación de sus consecuencias.

Ante los casos en los que una unidad familiar sin recursos tiene que hacer frente a un desalojo inminente, especialmente cuando existen menores, las actuaciones que se inician desde esta institución están encaminadas a controlar la actuación administrativa, desde el punto de vista de la prevención, intermediación y protección. Se solicita frecuentemente la búsqueda de soluciones habitacionales, siquiera alojamientos temporales, a las familias que se enfrentan a esta situación. Para ello se requiere, y así se solicita, una mayor coordinación con los servicios o departamentos sociales de las correspondientes administraciones afectadas.

En general, tanto las comunidades autónomas como los ayuntamientos adoptan medidas que, en diferentes formas, contribuyen a aliviar la situación de estos ciudadanos. Para ello se procede a la creación de departamentos específicos que ejercen de mediación para paralizar los desahucios por parte de entidades financieras, se crean parques de viviendas destinadas a familias en grave situación socioeconómica, o se modifican reglamentos de adjudicación de viviendas por especial necesidad para baremar los casos de desahucio inminente. También se aplican distintas medidas de apoyo e impulso para recuperar a las familias y evitar su exclusión social. En todos los casos, el Defensor del Pueblo informa a los comparecientes de dónde tienen que acudir para poder defender adecuadamente sus intereses y de las diferentes opciones que disponen para afrontar cada caso.