

AVANCES Y OBSTÁCULOS EN EL ACCESO A LA VIVENDA PROTEGIDA EN ANDALUCÍA¹

Progress and obstacles in access to protected housing in Andalusia

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.29.Ext.6593>

MARÍA DEL MAR CARAZA CRISTÍN
Profesora asociada de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4047-0731>
mcaraza@us.es

RESUMEN

El acceso a una vivienda digna y adecuada es un derecho garantizado constitucional y estatutariamente en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Han sido distintas las normas, planes y programas aprobados con el objetivo de dar satisfacción a las necesidades habitacionales de las personas residentes en esta Comunidad, especialmente de aquellas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad social. Siendo importantes los avances realizados –como la puesta en funcionamiento de los Registros municipales de demandantes de vivienda protegida y la aprobación de los Planes municipales de vivienda y suelo-, la realidad evidencia que quedan aún importantes obstáculos por superar –como pueden ser la insuficiencia del parque público de vivienda residencial o la ocupación sin título de dichas viviendas-, y que precisan de una efectiva intervención y colaboración por parte de las Administraciones, si verdaderamente se quiere promover el acceso a la vivienda protegida de los colectivos más desfavorecidos.

Palabras claves: vivienda protegida, función social, colectivos vulnerables.

ABSTRACT

Access to decent and adequate housing is a constitutional and statutory guaranteed right in the Autonomous Community of Andalusia. The approved norms, plans and programs have been different with the objective of satisfying the housing needs of people living in this Community, especially those who are in a situation of special social vulnerability. The progress made being important –such as the commissioning of the Municipal Registries of Protected Housing Claimants and the approval of the Municipal Housing and Land Plans-, the reality shows that there are still important

¹ Este estudio, realizado en el marco del proyecto DER2017-85981-C2-2-R, "Derecho Ambiental, Recursos naturales y Vulnerabilidad", subvencionado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, constituye el objeto de la ponencia presentada en el "Congreso Internacional Vulnerabilidad Social, crisis económica y derecho a la vivienda", organizado por el grupo Armela, los días 3 y 4 de octubre de 2019, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Santiago de Compostela. Un desarrollo más extenso de la temática abordada en este trabajo puede consultarse en el número 105 de la Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP), en proceso de publicación.

obstacles to overcome - such as the inadequacy of the Public park of residential housing or the untitled occupation of these homes-, and that require an effective intervention and collaboration by the Administrations, if you really want to promote access to protected housing for the most disadvantaged groups.

Keywords: protected housing, social function, vulnerable groups.

SUMARIO

1. MARCO NORMATIVO BÁSICO. 2. CONCEPTO DE VIVIENDA PROTEGIDA. 3. TITULARES Y DESTINATARIOS. 3.1. Titulares. 3.2. Destinatarios. 4. ADJUDICACIÓN A TRAVÉS DE REGISTROS MUNICIPALES DE DEMANDANTES DE VIVIENDAS PROTEGIDAS. 5. ACTUACIONES REALIZADAS POR LAS ADMINISTRACIONES PARA DAR EFECTIVIDAD AL DERECHO AL ACCESO A UNA VIVIENDA A LOS COLECTIVOS MÁS VULNERABLES. 5.1. Reserva de suelo en el planeamiento. 5.2. Los planes municipales de vivienda y suelo. 5.3. Establecimiento de cupos y derechos preferentes a la hora de la adjudicación. 5.4. Regulación de las permutas. 5.5. Puesta en marcha de Servicios de Asistencia en Vivienda. 5.6. Ayudas a la adquisición, alquiler o rehabilitación de viviendas. 5.7. Fondos de viviendas para alquiler social. 5.8. Recuperación de oficio de viviendas protegidas ocupadas sin título. 6. BALANCE. 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. MARCO NORMATIVO BÁSICO

Partiendo del reconocimiento del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta Social Europea y el art. 47 de la Constitución española, el Estatuto de Autonomía de Andalucía lo incluye en su art. 25, dentro del Capítulo II, "Derechos y deberes", del Título I, como un auténtico derecho subjetivo susceptible de tutela judicial.

Como leyes de cabecera en esta materia en la Comunidad Autónoma de Andalucía (CAA) hay que citar: la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo (LMVPS); la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (LDV); la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (LFSV²); la Ley 3/2016, de 9 de junio, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda; y la Ley 1/2018, de 26 de abril, por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía y por la que se modifican las mentadas Leyes 13/2005 y 1/2010.

Como desarrollo reglamentario, destacan: el Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas (RVP);

² Por STC 93/2015, de 14 de mayo, se resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Decreto-Ley 6/2013, que constituye el precedente de la LFSV. La STC 93/2015 declaró inconstitucional la redacción dada al primer inciso del art. 1.3, los apartados 5 y 6 del art. 25 y el art. 53.1.a) LDV en la redacción dada por el art. 1 del Decreto-Ley 6/2013, así como la DA 2ª de dicho Decreto-Ley. Con posterioridad, la STC 32/2018, de 12 de abril, ha declarado que el art. 1.3 LDV redactado por la LFSV es conforme a la Constitución, interpretado de acuerdo con el FJ 7 de esta sentencia, y declara la inconstitucionalidad y nulidad de la DA 1ª LFSV.

el Decreto 1/2012, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida; y el Decreto 161/2018, de 28 de agosto, de defensa de la vivienda del parque público residencial de la CAA, que modifica a los dos Decretos citados anteriormente.

Por otra parte, los planes de vivienda de aplicación en la actualidad son: el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (PEV), aprobado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo; y el Plan Andaluz de Vivienda y Rehabilitación 2016-2020 (PAVR), aprobado por Decreto 141/2016, de 2 de agosto.

En suma, con base fundamentalmente en la normativa citada, pasamos a abordar la regulación actual de los conceptos de vivienda protegida, de titular y destinatario de la misma, así como de aquellas herramientas y medidas concebidas para facilitar el acceso a la vivienda a los colectivos más necesitados, poniendo, a la vez, de manifiesto la existencia de situaciones que lo siguen obstaculizando y que precisan ser superadas.

2. CONCEPTO DE VIVIENDA PROTEGIDA

El concepto de vivienda protegida es cambiante, sus requisitos varían con el tiempo, en función de las necesidades de sus moradores. Desde la LMVPS, se define la vivienda protegida como aquella que cumple con las condiciones de uso, destino, calidad, precio de venta o alquiler y, en su caso, superficie y diseño, y que sean así calificadas.

1º) Ha de cumplir con determinadas condiciones de uso y destino.

El destino de la vivienda protegida ha sido tradicionalmente el de residencia habitual y permanente. De hecho, el no destinar la vivienda protegida a domicilio habitual y permanente y al uso correspondiente daba cobertura a la expropiación y al desahucio administrativo de la misma, arts. 14 y 15 LMVPS, respectivamente, así como a la imposición de sanciones administrativas³.

Sin embargo, con la modificación del art. 11 del Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el Decreto 161/2018, de 28 de agosto, se ha producido una importante novedad. Permite compatibilizar el destino de la vivienda como residencia habitual y permanente con el uso de la misma para una actividad económica o profesional, lo cual va más allá de la regulación contenida en el art. 4.1 LMVPS, que expresamente dice que "[L]as viviendas protegidas se destinarán a residencia habitual y permanente", no contemplando más opciones. Además, añade que cuando la actividad económica o profesional requiera de un espacio físico diferenciado del uso de la vivienda, éste no podrá exceder del 15% de la superficie útil de la misma, circunstancias éstas difíciles de controlar por parte de la Administración, que no cuenta con personal inspector suficiente para ello y que precisería del consentimiento del titular de la vivienda o de una autorización judicial para entrar en ella y constatar los hechos.

Por otra parte, en los últimos tiempos, se han detectado viviendas protegidas destinadas a usos turísticos. A la vista de la regulación vigente, es evidente que no puede admitirse, sin embargo, el Registro de Turismo de

³ Vid. las infracciones tipificadas en las letras f) e i) del art. 19 y letra e) del 20 LMVPS, en la redacción dada por la Ley 1/2018.

Andalucía permite su inscripción. En este contexto, se aprecia una clara falta de coordinación entre las Consejerías con competencias en materia de vivienda y de turismo a la hora de interpretar y aplicar la normativa de vivienda protegida⁴, a lo que de nuevo hay que añadir la falta de personal inspector para controlar estas situaciones.

2º) Ha de respetar los requisitos de calidad, superficie y diseño que se establezcan.

El artículo 26 PAVR establece que la superficie útil máxima de la vivienda no superará 90 metros cuadrados y, en el caso de alojamientos, la superficie útil máxima de cada una de las unidades habitacionales será de 45 metros cuadrados, permitiéndose que hasta un 25% de las unidades alcancen los 70 metros cuadrados. Las viviendas o alojamientos protegidos incluidos en la reserva destinada a personas con movilidad reducida podrán sobrepasar el límite de la superficie útil establecido en un 20%. Y el mismo incremento podrá aplicarse a las destinadas a unidades familiares compuestas por cinco o más miembros, o en las que haya algún miembro en situación de dependencia.

En cuanto a la calidad y al diseño, hay que estar a las previsiones de la Orden de 21 de julio de 2008 (recientemente modificada por la Orden de 12 de febrero de 2020).

3º) La vivienda protegida está sujeta a un precio máximo de venta o, en su caso, de alquiler.

El precio se calcula atendiendo principalmente a las estipulaciones de la LMVPS, del RVP y de los Planes de Vivienda, y dependerá, por un lado, de si se trata de la primera venta o de la segunda o ulterior transmisión y, por otro, del municipio donde se ubique la vivienda, de su superficie útil, del programa en que se incluya y de su antigüedad.

4º) Ha de ser calificada la vivienda como protegida.

Desde la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, la calificación de protegida de la vivienda corresponde al Ayuntamiento del municipio donde se ubique la vivienda y no a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de vivienda.

3. TITULARES Y DESTINATARIOS

3.1. Titulares

Tradicionalmente, la titularidad de los derechos sobre la vivienda protegida recaía en las personas físicas. En cambio, tras la modificación del art. 4 RVP por el Decreto 161/2018, las personas jurídicas, además de actuar como personas promotoras, pueden ser propietarias de viviendas protegidas calificadas en programas en alquiler, siempre que se mantenga su régimen legal; empero, las personas jurídicas no podrán ser en ningún caso usuarias de viviendas protegidas.

Con carácter excepcional, se admite que en los supuestos en los que se acrediten dificultades para el cumplimiento del destino a residencia habitual

⁴ Vid. el Informe anual 2018 del Defensor del Pueblo Andaluz (DPA), página 447. Puede consultarse en <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/informe-anual-2018>.

y permanente por parte de los titulares de vivienda protegida calificadas en venta, y previa autorización de la Delegación Territorial competente, las Administraciones públicas y sus entes instrumentales, puedan adquirirlas con la finalidad de cumplir su destino, facilitando su incorporación al mercado de vivienda protegida, estando posteriormente obligadas a adjudicarlas según el procedimiento establecido para los promotores de vivienda protegida.

Se permite, igualmente, que las entidades sin ánimo de lucro puedan ser arrendatarias de viviendas protegidas, siempre que las destinen a residencia transitoria de personas que se encuentren en algún grupo de especial protección de los definidos en el correspondiente plan de vivienda, pudiendo percibir a cambio una contraprestación económica dentro de las cuantías fijadas en este artículo.

3.2. Destinatarios

El art. 3 LMVPS dispone que son destinatarios de las viviendas protegidas las familias con recursos económicos limitados que reúnan los requisitos que se establezcan en los diferentes programas que integran los planes de vivienda y suelo, en los que se atenderá de manera especial las necesidades habitacionales de los grupos sociales con especiales dificultades para el acceso a la vivienda. Mientras que son destinatarias de alojamientos protegidos, las personas en riesgo o situación de exclusión social, debidamente acreditada mediante los correspondientes servicios sociales comunitarios (art. 4 PAVR).

El art. 5 LDV fija una serie de requisitos para poder ser destinatario de una vivienda protegida, a saber:

1º) Carecer de unos ingresos económicos que les permitan acceder a una vivienda del mercado libre en el correspondiente municipio.

El art. 23 PAVR fija los ingresos anuales que no pueden superar las unidades familiares en función del programa al que se acoja la vivienda.

2º) Contar con tres años de vecindad administrativa en el municipio de la CAA en cuyo Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida (RPMDVP) se encuentren inscritas, salvo que el Ayuntamiento, motivadamente, exija un período de empadronamiento menor.

3º) No ser titulares del pleno dominio de otra vivienda protegida o libre o estar en posesión de la misma en virtud de un derecho real de goce o disfrute vitalicio, salvo excepciones establecidas reglamentariamente.

4º) Acreditar que se está en situación económica de llevar una vida independiente con el suficiente grado de autonomía. La exigencia de este requisito merecería una profunda reflexión, dado que deja fuera del concepto de destinatario de vivienda protegida a un elevado porcentaje de personas o familias cuyos ingresos son inferiores a una vez el IPREM.

5º) Y estar inscritas en el RPMDVP.

4. ADJUDICACIÓN A TRAVÉS DE REGISTROS MUNICIPALES DE DEMANDANTES DE VIVIENDAS PROTEGIDAS

La LDV configura a los RPMDVP como una herramienta básica para gestionar el acceso a una vivienda protegida. En desarrollo de la misma, se dicta el Decreto 1/2012, de 10 de enero, que aprueba el nuevo Reglamento regulador de los RPMDVP⁵.

Los RPMDVP constituyen bases de datos que permiten a los Ayuntamientos y a la Junta de Andalucía conocer de forma exacta la demanda real de vivienda protegida y que facilitan que los planes de vivienda, autonómicos y municipales, se ajusten a las características de los demandantes en cada ámbito territorial.

El art. 9 del Reglamento regulador de los RPMDVP establece los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas que han de realizarse a través de estos Registros (de nueva construcción; segundas o posteriores cesiones en caso de promociones en alquiler; transmisión de la propiedad en caso de viviendas calificadas en alquiler; y transmisión de viviendas cuyas personas titulares hayan accedido a la propiedad en un procedimiento judicial o por impago de deuda sin que medie dicho procedimiento). También se podrá seleccionar a través del Registro a los adjudicatarios de otras viviendas ofrecidas, cedidas o puestas a disposición del mismo, conforme al procedimiento que se establezca en las bases reguladoras.

No obstante, siendo los RPMDVP el cauce general para adjudicar las viviendas protegidas, el propio reglamento regula que se puedan autorizar excepciones a la adjudicación de las viviendas protegidas a través del RPMDVP, así, cuando se trate de un realojo permanente o transitorio por razones urbanísticas, de rehabilitación o renovación urbana o cuando se trate de adjudicación de viviendas y alojamientos protegidos destinados a familias en riesgo de exclusión social cuando se justifique su carácter de urgencia por los servicios sociales municipales.

5. ACTUACIONES REALIZADAS POR LAS ADMINISTRACIONES PARA DAR EFECTIVIDAD AL DERECHO AL ACCESO A UNA VIVIENDA A LOS COLECTIVOS MÁS VULNERABLES

De los numerosos instrumentos y medidas que han puesto en marcha el legislador y la Administración para dar efectividad al derecho a la vivienda, hemos seleccionado las siguientes:

5.1. Reserva de suelo en el planeamiento

Tal y como pone de manifiesto el profesor Juli Ponce, "la legislación urbanística española aborda el logro de la cohesión social y la lucha contra la discriminación y la segregación urbana mediante la fijación de ciertos *principios generales del derecho* a respetar por el planeamiento (i), a través de la fijación legal de *estándares referidos a viviendas protegidas* (ii) que se imponen a la discrecionalidad del planeamiento urbanístico, y a través del diseño de procedimientos planificadores dirigidos a ponderar

⁵ Un análisis más detallado de esta figura en mi artículo "Nueva regulación de los Registros Públicos de Demandantes de Vivienda Protegida en Andalucía", *RUyE* núm. 27 (2013), págs. 311-330.

elementos relevantes para la cohesión social y a justificar su toma en consideración (iii)⁶.

La segunda de las técnicas legislativas citadas consiste en el establecimiento de reservas de suelo para viviendas asequibles. En esta línea se sitúa el art. 20.1.b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

En Andalucía, el art. 10.1.A.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) ya determinaba que los Planes Generales de Ordenación Urbanísticas de todos los municipios contemplaran una reserva de terrenos equivalente, al menos, al 30% de la edificabilidad residencial.

A dicha previsión se sumó el art. 15 LDV, que establecía que la Administración de la Junta de Andalucía, de manera justificada, podrá establecer reservas de suelo conforme a las previsiones de la legislación urbanística con destino preferente a viviendas protegidas, "en cualquier clase de suelo".

Con posterioridad, la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA, en correspondencia con las previsiones comentadas, modificó el art. 10.1.A.b) LOUA, haciendo pivotar la reserva de suelo para vivienda protegida en las determinaciones que se contengan en el Plan Municipal de Vivienda y Suelo⁷. En concreto, añadió que los Planes Generales de Ordenación Urbanística de todos los municipios contendrán en cada área de reforma interior o sector con uso residencial, las reservas de los terrenos equivalentes, al menos, al treinta por ciento de la edificabilidad residencial de dicho ámbito para su destino a viviendas protegidas, "en los términos previstos en el Plan Municipal de Vivienda y Suelo, que podrá aumentar este porcentaje para atender las necesidades del municipio".

5.2. Los planes municipales de vivienda y suelo

Los PMVS se regulan en el art. 13 LDV y, de acuerdo con el art. 7 PAVR, deben contener, como mínimo:

1º. Un documento de información y diagnóstico, integrado por: un análisis socio-demográfico general a realizar a partir de los datos estadísticos básicos existentes actualizados y un análisis de la necesidad de vivienda de la población teniendo en cuenta los datos contenidos en el RMDVP, con un apartado específico sobre personas y colectivos en riesgo de exclusión social, personas sin hogar, así como sobre la situación en materia de desahucios; una descripción de la estructura urbana residencial e información y diagnóstico del parque de viviendas existentes en el municipio, incluyendo un análisis sobre su grado de obsolescencia, viviendas vacías, en desuso y situaciones de infravivienda; una relación y descripción de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo y de las viviendas ti-

⁶ Vid. J. PONCE, "El derecho a la ciudad y la Nueva Agenda Urbana: una aproximación integrada y sistemática a los derechos en la ciudad, con referencia al derecho a la vivienda", en VV.AA. (ob. coord. por J. PONCE SOLÉ, W. MIGLIARI y O. CAPDEFERRO VILLAGRASA), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano. Desafíos transnacionales en la Nueva Agenda Urbana*, Atelier, Barcelona, 2019, págs. 131-132.

⁷ Sobre la incidencia de la Ley 2/2012 en las reservas de suelo para vivienda protegida, vid mi artículo "Novedades normativas en materia de vivienda protegida en Andalucía", *RAAP* núm. 83 (2012), págs. 353-364.

tularidad del Ayuntamiento o ente público municipal; una relación de terrenos o edificaciones que se encuentren inscritas en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas; y un análisis del planeamiento urbanístico respecto a la incidencia del mismo en la satisfacción del derecho a la vivienda.

2º. Y un programa de actuación, integrado por: una memoria justificativa y descriptiva del conjunto de actuaciones previstas y su coordinación con otras estrategias sociales, económicas y medioambientales; una evaluación económica financiera; y una definición de los mecanismos de implantación, desarrollo, seguimiento y evaluación del Plan.

Al igual que la LDV, el PAVR dispone que para la elaboración de estos planes municipales la Consejería competente en materia de vivienda prestará asesoramiento técnico a aquellos municipios que lo soliciten y podrá convocar ayudas, lo que ha hecho por Resolución de la Secretaría General de Vivienda de 4 de mayo de 2017.

5.3. Establecimiento de cupos y derechos preferentes a la hora de la adjudicación

Desde la LMVP, el legislador andaluz incide en que los programas de los planes de vivienda atiendan de manera especial las necesidades habitacionales de los grupos sociales con especiales dificultades para el acceso a la vivienda (art. 3.2).

En cumplimiento de dicha previsión, el art. 5 PAVR concreta como grupos de especial protección los siguientes:

- Jóvenes menores de 35 años.
- Mayores de 65 años.
- Personas con discapacidad.
- Personas en situación de dependencia.
- Víctimas del terrorismo y demás personas incluidas en el artículo 3.a) de la Ley 10/2010, de 15 de noviembre.
- Familias monoparentales.
- Unidades familiares con menores a su cargo.
- Personas procedentes de situaciones de rupturas de unidades familiares.
- Emigrantes retornados.
- Inmigrantes en situación de exclusión social.
- Personas sin hogar o en situación de emergencia habitacional.
- Personas y familias que han sido desposeídas de su vivienda habitual por situaciones de impago de su hipoteca o de la renta de alquiler, por causas sobrevenidas.
- Personas y familias que están en situación de desempleo, cuando la misma conlleve encontrarse en riesgo de exclusión social.
- Familias con ingresos por debajo del umbral de pobreza y las que se encuentren en situación o riesgo de exclusión social.
- Y víctimas de la violencia de género.

Entre las previsiones legales de reservas de cupos de viviendas para estos grupos, podemos citar: con relación a las personas con movilidad reducida,

desde la que preveía el art. 54 de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, del 3% de viviendas de la promoción, hasta la que actualmente prevé el art. 58 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, de un mínimo del 4%; el art. 48.2 de la Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los Andaluces en el mundo, contempla que la condición de retornado pueda considerarse un mérito a efectos de baremación o reservar un porcentaje de dichas viviendas para este colectivo cuando se trate de personas especialmente desprotegidas; el art. 48 de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, dispone que las Administraciones podrán establecer un cupo de reserva de viviendas específico en aquellas promociones de vivienda protegida que se estimen necesarias, para su cesión o adjudicación en régimen de alquiler o en propiedad a las mujeres que acrediten la situación de violencia de género; y el art. 50.3 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, tras su modificación por la Ley 9/2018, de 8 de octubre, ha ampliado el colectivo de mujeres que tienen un derecho preferente a la hora de la adjudicación de una vivienda protegida, en régimen de alquiler o propiedad, abarcando a "las mujeres víctimas de violencia de género, mujeres que sufran discriminaciones múltiples, mujeres solas con cargas familiares y de aquellas que se encuentren en situación de riesgo de exclusión social, en función de las condiciones especialmente gravosas que pudieran concurrir, en las condiciones que se determinen".

5.4. La permuta

Para facilitar la permuta de viviendas, el vigente PAVR 2016-2020 prevé en su art. 52 la creación de una bolsa de oferta de viviendas, donde se registrarán aquellas cuyas personas titulares necesiten permutarlas por otra más adecuada a sus circunstancias personales o familiares.

De acuerdo con lo dispuesto en la Orden de 5 de octubre de 2017, en la bolsa se podrán incluir tanto viviendas en propiedad, ya sean libres o protegidas, como viviendas en arrendamiento, siempre que su titular sea una entidad pública o cooperativa de viviendas.

La inclusión se solicitará en la oficina virtual ubicada en la página web de la Consejería competente en materia de vivienda.

La permuta de viviendas se declarará actuación protegible cuando concurren los requisitos previstos en el art. 50.1 PAVR, entre los que se incluyen supuestos en los que la persona se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad social, como sucede en los supuestos de discapacidad que impliquen movilidad reducida o una situación de dependencia sobrevenida.

Con la finalidad de proteger la integridad física y psicológica de las mujeres que tengan acreditada su condición de víctimas de violencia de género, el artículo 49 de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de protección integral contra la violencia de género en Andalucía, ya contemplaba la posibilidad de autorizar permutas de las viviendas protegidas que tengan adjudicadas dichas víctimas. En esta línea, la DA 3ª de la Ley 13/2007 modificó el artículo 12.1 LMVPS, añadiendo la posibilidad de permutar en tales casos la vivienda.

5.5. Puesta en marcha de Servicios de Asistencia y Asesoramiento en Vivienda

Como consecuencia de la crisis económica y financiera de 2008 muchas familias, especialmente en los sectores de población con más dificultades económicas, perdieron o se han visto en riesgo de perder su vivienda habitual por impago de la hipoteca o de las rentas de alquiler. De ahí que, desde la CAA, se aprobase en 2013 la LFSV y, después, la Ley 3/2016, que añade una nueva DA 7ª a la LDV, para crear el Sistema Andaluz de Información y Asesoramiento Integral en Materia de Desahucios.

En desarrollo de esta disposición, el PAVR 2016-2020 dedica el capítulo II al referido Sistema, estableciendo su objeto y prioridades, así como su carácter de respuesta integral de la Junta de Andalucía frente a la problemática de los desahucios. Se trata de un servicio de atención gratuita y personalizada a la ciudadanía, que proporciona información y asesoramiento a aquellos sectores de la población con más dificultades económicas, que se han visto en riesgo de perder su vivienda habitual.

Comentaremos que la Junta de Andalucía, el Consejo General del Poder Judicial y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias suscribieron el 1 de marzo de 2016 un convenio de colaboración que desarrolla procedimientos de comunicación y colaboración en los que, con ocasión de un lanzamiento de la vivienda, se produzca una situación vulnerable. Los municipios que así lo decidan pueden adherirse al mismo, siendo, a fecha de febrero de 2019, solo 73 Ayuntamientos los que lo han hecho.

5.6. Ayudas a la adquisición, alquiler o rehabilitación de viviendas

El PEV 2018-2021 apuesta por fomentar el alquiler y la rehabilitación con carácter prioritario. En correspondencia, el PAVR 2016-2020 regula: ayudas a los adquirentes de vivienda protegida (art. 36); ayudas a personas promotoras de viviendas para el alquiler (art. 37); el programa de fomento del parque público de viviendas en alquiler o cesión del uso (arts. 38-40); y medidas de fomento del parque residencial de viviendas en alquiler (arts. 41-43), entre las que destacamos el programa de ayudas a personas inquilinas con ingresos no superiores a 2,5 veces el IPREM (art. 42).

A título de muestra, entre las últimas bases y convocatorias de subvenciones que se han aprobado por parte de la Consejería competente en materia de vivienda, pueden citarse:

- La Orden de 17 de octubre de 2018, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas para el alquiler de vivienda habitual a personas en situación de especial vulnerabilidad, con ingresos limitados y a jóvenes.
- La Orden de 14 de enero de 2019, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la rehabilitación de edificios y viviendas y las Órdenes de 17 de junio de 2019 por la que se efectúan sus convocatorias.
- Y la Orden de 12 de julio de 2019, por la que se convoca la selección de actuaciones de fomento del parque de viviendas en alquiler o cesión del uso en Andalucía, y la concesión de las correspondientes subvenciones de acuerdo con las bases aprobadas por la Orden de 28 de mayo de 2019.

5.7. Fondos de viviendas para alquiler social

El Capítulo IV del PEV 2018-2021 regula el Programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual. El programa se apoya en la colaboración público-privada para la constitución por las entidades de crédito, como propietarias de viviendas desocupadas y disponibles, de fondos de viviendas para alquiler social.

En este contexto, recordemos que la disposición adicional 7ª de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, regulaba la creación de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb). Con fecha 17 de enero de 2013 los Ministerios de Economía y de Servicios Sociales firmaron un convenio con las principales entidades bancarias de España, con el fin de que, mediante la Sareb, el parque de viviendas vacías que las entidades financieras tenían en cartera fuera habitado, en régimen de alquiler social, por familias que habían perdido su casa y que se encontraban en riesgo de exclusión social.

Con fecha 21 de junio de 2016 se firmó el Convenio de Colaboración con la Sareb para la cesión de 400 viviendas destinadas al alquiler social en Andalucía, en ejecución del cual se firmaron en 2016 dos contratos de cesión en usufructo de viviendas para su gestión por la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA). En total, se cedieron por la Sareb 230 viviendas, de las cuales 150 se encontraban disponibles y 80 ocupadas. Con posterioridad, en 2017 se firmó un tercer contrato para la cesión de 50 viviendas. En suma, se habían cedido en usufructo 280 de las 400 viviendas ubicadas en Andalucía⁸.

Sobre esta situación, en el Informe anual 2018 del DPA se pone en evidencia que algunos Ayuntamientos tenían problemas de interlocución con la Sareb a fin de conocer la existencia de viviendas susceptibles para el alquiler social en los respectivos municipios. En algún caso, la Sareb había trasladado al municipio que no disponían en él de viviendas pero, en cambio, sí que figuraban viviendas allí cedidas a la Administración autonómica. Incluso algunos de los Ayuntamientos donde se ubican el mayor número de viviendas cedidas, no disponían de información al respecto en el momento de remitir los respectivos informes al Defensor.

En cuanto al Convenio para el Fondo Social de la Vivienda, el referido informe subraya el hecho de que algunas Diputaciones y Ayuntamientos no tuviesen información correcta sobre el mismo y que otros no tuviesen interés en formar parte, contentándose con que su intervención se reduzca a la elaboración de informes sociales a petición de las entidades de crédito.

Tras analizar toda la información recabada, el DPA formuló una Resolución a la Consejería de Fomento y Vivienda en la que sugería: en primer lugar, que se realicen las gestiones necesarias para poder firmar con la Sareb lo antes posible los contratos necesarios para formalizar la cesión de las restantes 120 viviendas de las que dicha entidad dispone en Andalucía y que urge destinar al alquiler social; en segundo lugar, que se coordine con las Administraciones locales andaluzas en cuyos municipios radiquen viviendas cedidas en virtud del Convenio de Colaboración con la Sareb valorando la conveniencia de la participación de aquellas en la gestión y administración

⁸ Vid. el Informe anual 2018 DPA, págs. 438-440.

de las mismas, a fin de lograr una mayor eficacia en la cesión; y, en tercer lugar, que se realicen las actuaciones necesarias con los organismos competentes a fin de recabar información sobre las viviendas del Fondo Social de la Vivienda que han sido efectivamente destinadas al alquiler social en Andalucía y, en su caso, plantear medidas en su ámbito de competencias que permitan una mayor eficacia del citado Fondo.

Con fecha de 26 de octubre de 2018 la referida Consejería comunicaba al DPA que se aceptaban las sugerencias formuladas y que, de las 400 viviendas inicialmente previstas, ya se habían cedido por la Sareb un total de 308 viviendas, 214 de las cuales se encontraban disponibles inicialmente y 94 ocupadas. Se reconocía, no obstante, la dificultad para encontrar viviendas apropiadas para el objetivo perseguido con la firma del convenio, por lo que estudiarían su posible modificación.

5.8. Recuperación de oficio de viviendas protegidas ocupadas sin título

La Administración tiene la potestad administrativa de recuperar de oficio aquellas viviendas protegidas de las que es titular y que, o bien se encuentran vacías, o bien están ocupadas por personas sin título jurídico, situaciones éstas más frecuentes de lo que debieran. De hecho, son muchos los casos de viviendas vacías que se ponen en conocimiento de la Administración y del DPA a través de denuncias formuladas por particulares, personas que necesitan acceder a una vivienda protegida y que ven indignados como muchas de ellas no se encuentran habitadas por sus titulares.

Cuando estamos ante supuestos de ausencia de la persona titular de la vivienda, desde la Secretaría General de Vivienda de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio se trata de recopilar la información necesaria para el inicio, si procede, de un expediente de recuperación de la vivienda.

Sobre este extremo, hay que tener en cuenta las presunciones que se contienen en el art. 25 LFSV relativas a cuando una vivienda no está habitada, así como los indicios de no habitación enumerados en su art. 26.

En este contexto, destaca el papel que desarrolla AVRA. Normalmente, desde la correspondiente Dirección Provincial se solicita que se realice, a través de la policía local del municipio, un seguimiento estricto y lo más continuo posible durante un periodo de tiempo prudencial a las viviendas que se relacionen, para comprobar la ocupación efectiva de las mismas y poder recopilar una información lo más veraz posible que permita a la Administración llevar a fin el expediente de recuperación de la vivienda o viviendas en cuestión. Con esta finalidad, también se suele solicitar a la empresa concesionaria del servicio municipal de aguas, información sobre el consumo de metros cúbicos y la titularidad del contrato de suministro de agua de la vivienda.

Por otra parte, cuando la vivienda se encuentra ocupada por persona/s sin título, la Administración puede actuar: bien adoptando medidas para procurar la regularización de dicha situación, como hizo al dictar Decreto 376/2000, de 1 de septiembre, por el que se regulariza la ocupación de determinadas viviendas de promoción pública y el Decreto 237/2007, de 4 de

septiembre, por el que se dictan medidas referidas a los ocupantes, sin título, de viviendas de promoción pública pertenecientes a la CAA; o bien puede iniciar un procedimiento para la recuperación de dichas viviendas.

No obstante, cuando opta por esta segunda postura, las circunstancias del caso concreto, la situación de riesgo de exclusión social o situación de especial vulnerabilidad de la familia o persona ocupante de la vivienda, se tienen en cuenta por la Administración; por ejemplo, cuando se trata de una ocupación practicada por una mujer con hijos menores a cargo, aun existiendo sentencia firme, por parte de AVRA no se solicita la ejecutoria para llevar a cabo el lanzamiento, concediendo a la familia un plazo prudencial para que pueda hallar alguna solución a su necesidad de alojamiento. En otras ocasiones, AVRA informa a los servicios sociales municipales de la situación de la familia para que aquéllos le encuentren una alternativa habitacional digna, no ejecutándose el lanzamiento hasta que no existe la referida alternativa habitacional⁹.

La Administración sigue en estos casos el criterio sentado por Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de noviembre de 2017, por la que se revocaba una Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Madrid que autorizaba el desalojo de una vivienda de titularidad pública ocupada sin título por una familia con tres menores. El Alto Tribunal, con base en la Ley de Protección jurídica del Menor, en la Convención de los Derechos del Niño y en la Constitución, manifiesta que el juez, antes de autorizar el desalojo de una casa, tiene que "asegurar y garantizar una protección integral y efectiva de los derechos e intereses de los menores".

6. BALANCE

En los últimos años, es patente el esfuerzo del legislador andaluz y de las Administraciones públicas andaluzas por poner en práctica diferentes programas, medidas y técnicas con el fin de hacer efectivo el derecho de acceso a una vivienda digna, adecuada y de calidad, en especial, a los colectivos socialmente más vulnerables, considerándolos como preferentes a la hora de adjudicar una vivienda protegida, acceder a un alojamiento transitorio, recibir ayudas o permutar su vivienda.

La regulación legal de la reserva de suelo para destinarlo a vivienda protegida, la creación de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida o la aprobación de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo, entre otros, han supuesto, sin duda alguna, grandes avances a la hora de promover, gestionar y adjudicar con mayor racionalidad y transparencia las viviendas protegidas.

No obstante, pese a tales avances, el problema del acceso a la vivienda persiste para un gran número de personas y familias. Son frecuentes los casos en los que todos los miembros de la unidad familiar se encuentran en situación de desempleo o con empleos precarios, con la consiguiente insuficiencia de recursos económicos para atender los gastos necesarios para el desenvolvimiento normal de sus vidas, más el pago de una hipoteca o alquiler. Los supuestos en los que se precisa de una vivienda adaptada, en el

⁹ Esta práctica es puesta de manifiesto en diversas quejas tramitadas ante el DPA, vid. su Informe anual 2018, ob. cit., págs. 433-434.

caso de personas con discapacidade y movilidad reducida, para que la vivienda no se convierta en una cárcel de cuatro paredes de la que no tengan posibilidad de salir, sino en un espacio en el que puedan desenvolverse de forma autónoma. Los casos de familias numerosas, con menores a cargo, que demandan una vivienda de mayores dimensiones, en la que sus hijos puedan crecer sin tener que vivir hacinados. Los casos de mujeres víctimas de violencia de género con hijos a cargo que precisan de una vivienda en otro municipio o provincia para poder rehacer sus vidas. O las situaciones de infravivienda en la que se encuentran muchas familias, que precisan de una vivienda digna o, al menos, de las ayudas para acometer las obras de reparación y mantenimiento necesarias.

De forma paralela, existe una importante bolsa de viviendas vacías que sus propietarios no ponen en el mercado, quizás más por falta de información que de incentivos, e, incluso, viviendas vacías de titularidad pública, esto último, del todo inadmisibles. Falta, pues, una labor más intensa de concienciación e información sobre las ventajas y garantías de fomentar el alquiler de las viviendas vacías, así como una labor de supervisión y vigilancia más estricta y diligente por parte de la Administración de su parque público de viviendas, evitando que ninguna vivienda pública se encuentre vacía mientras haya una persona inscrita en el registro municipal de demandante de vivienda protegida.

Para superar estas situaciones que obstaculizan el acceso a la vivienda a personas y familias que verdaderamente la precisan, es necesario que las Administraciones destinen más personal para controlar el verdadero uso y destino de muchas viviendas protegidas que, o bien no son ocupadas por sus titulares, o son destinadas a usos no permitidos. En este contexto, se precisa una mayor colaboración y cooperación no sólo entre las Administraciones locales y la Junta de Andalucía, sino entre las propias Consejerías de la Junta de Andalucía a la hora de aunar criterios de actuación, como hemos puesto de relieve con la aparente admisión del uso turístico de las viviendas protegidas, que choca frontalmente con la función social de las mismas.

En suma, son muchos los pasos que se han dado, pero quedan actuaciones por realizar para seguir avanzando hasta alcanzar el objetivo de que toda persona puede tener cubierta sus necesidades habitacionales gracias a una correcta política de vivienda protegida que, en el futuro próximo de la CAA, vendrá marcada por el Plan Vive 2020-2030, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 14 de mayo de 2019.

7. BIBLIOGRAFÍA

- CARAZA CRISTÍN, M^a. M., "Novedades normativas en materia de vivienda protegida en Andalucía: especial referencia a los Planes Municipales de Vivienda y Suelo", *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 83 (2012), págs. 331-374.
- "Nueva regulación de los Registros Públicos de Demandantes de Vivienda Protegida en Andalucía", *Revista de Urbanismo y Edificación* núm. 27 (2013), págs. 311-330.
- PONCE SOLÉ, J., "El derecho a la ciudad y la Nueva Agenda Urbana: una aproximación integrada y sistemática a los derechos en la ciudad, con re-

ferencia al derecho a la vivienda”, en *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano. Desafíos transnacionales en la Nueva Agenda Urbana*, ob. coord. por Juli PONCE SOLÉ, Wellington MIGLIARI y Oscar CAPDEFERRO VILLAGRASA, Atelier, Barcelona, 2019, págs. 115-151.