



EL DRET A L'HABITATGE: OBSTACLES I LÍMITS

EL DERECHO A LA VIVIENDA: OBSTÁCULOS Y LÍMITES

THE RIGHT TO HOUSING: OBSTACLES AND LIMIT

INFORME EXTRAORDINARI
Juliol 2007

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

EL DRET A L'HABITATGE:
OBSTACLES I LÍMITS

EL DERECHO A LA VIVIENDA:
OBSTÁCULOS Y LÍMITES

THE RIGHT TO HOUSING:
OBSTACLES AND LIMIT

INFORME EXTRAORDINARI
Juliol 2007

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: juliol 2007-09-25

Informe extraordinari: El dret a l'habitatge: obstacles i límits

ISBN: 84-393-7567-8

Dipòsit legal:

Impressió: Tallers Gràfics Hostench S.A.

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Foto coberta: Tomàs Abella

ÍNDIX GENERAL

VERSIÓ CATALANA

INTRODUCCIÓ	7
CAPÍTOL 1: LES ACTUACIONS DEL SÍNDIC (2005-2006)	11
1. Introducció	11
1.1. Objectius i estructura del capítol	11
1.2. Metodologia	12
2. Perfils de les persones que presenten queixes al Síndic de Greuges en matèria d'habitatge	12
2.1. Dades generals	12
2.2. Règim de tinença i tipus d'habitatge als quals fan referència les queixes presentades al Síndic.	14
3. Dimensió territorial de les queixes	17
4. L'objecte de les queixes presentades al Síndic	19
4.1. Dades generals	20
4.2. Accés i adquisició	24
4.3. Construcció i adequació	25
4.4. Conservació i manteniment	26
4.5. Altres (expropiacions, desqualificacions, etc.)	27
5. Les administracions afectades per les queixes	28
6. Les resolucions del Síndic	30
ANNEX I: VARIABLES I VALORS RECOLLITS EN CADA GRUP	33
ANNEX II: LA PROBLEMÀTICA DE L'HABITATGE EN LES MEMÒRIES DELS DEFENSORS LOCALS	37
CAPÍTOL 2: ANÀLISI DE PROBLEMÀTIQUES CONCRETES RELACIONADES AMB EL DRET A L'HABITATGE	39
1. L'accés a l'habitatge	39
1.1. El dret de les persones a la informació sobre el seu dret a accedir a un habitatge de protecció pública. La "finestreta única"	40
1.2. La necessitat de prestar una especial consideració als col·lectius més vulnerables de la societat. Les línies d'ajut per pagar el lloguer com a mesura que haurien d'impulsar les administracions públiques. La memòria social del POUM	41
1.3. La manca d'accés a l'habitatge com a factor d'exclusió social. La necessitat d'impulsar polítiques d'habitatge inclusives.	43
1.4. El requisit dels ingressos mínims com a criteri limitador per accedir a un habitatge amb protecció oficial en règim de propietat. La promoció d'habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer	44
1.5. El requisit de l'empadronament en un determinat municipi com a condició per accedir a un habitatge amb protecció oficial	46
1.6. La necessitat d'adequar els preus màxims de venda als preus existents en el mercat immobiliari	47

2. L'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial	48
2.1. El cas de la Generalitat de Catalunya: la necessitat d'impulsar una actuació coordinada i àgil a l'hora de gestionar, administrar i adjudicar el parc públic d'habitatges protegits	48
2.2. L'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial en l'àmbit local	49
2.3. La necessària creació d'un registre unificat de sol·licitants d'habitatge a partir del qual es pugui articular el procediment d'adjudicació, amb caràcter preferent mitjançant el sistema de sorteig	50
2.4. La gestió adequada i àgil del parc públic d'habitatges protegits. Consideració especial a la funció que en aquest àmbit poden complir les entitats socials	51
3. La rehabilitació i la conservació dels habitatges	53
3.1. L'obligació de l'Administració de vetllar pel compliment dels deures legals de conservació i rehabilitació que corresponen als propietaris	53
3.2. La dificultat de molts propietaris d'assumir el cost de les obres de rehabilitació	54
3.3. La potenciació de les oficines locals i comarcals d'habitatge	55
3.4. L'actuació de l'Administració sobre els nuclis degradats	56
3.5. La necessitat de prestar una consideració especial a les persones amb la mobilitat reduïda. La dificultat per instal·lar ascensors en finques antigues	56
4. Els requisits mínims d'habitabilitat en els edificis d'habitatges	58
5. L'activitat administrativa de protecció, sanció i lluita contra el frau	60
6. L'assetjament immobiliari	61
7. El patrimoni públic de sòl i d'habitatge i les reserves per a habitatge protegit	63
CAPÍTOL 3: CONCLUSIONS I SUGGERIMENTS	67
1. Conclusions	67
Sobre l'accés	67
Sobre la promoció i la gestió:	67
Sobre drets i col·lectius vulnerables	69
Sobre l'adjudicació	69
Sobre la rehabilitació, la conservació i l'habitabilitat	69
Sobre la inspecció i la potestat sancionadora	70
Sobre l'assetjament immobiliari	70
2. Suggeriments	71
Sobre l'accés	71
Sobre la promoció i la gestió:	71
Sobre drets i col·lectius vulnerables:	72
Sobre l'adjudicació	73
Sobre la conservació, la rehabilitació i l'habitabilitat	73
Sobre la inspecció i la potestat sancionadora	74
Sobre l'assetjament	74
RELACIÓ D'ABREVIACIONS	77

ÍNDICE GENERAL

VERSIÓN CASTELLANA

INTRODUCCIÓN	81
CAPÍTULO 1: LAS ACTUACIONES DEL SÍNDIC (2005-2006)	85
1. Introducción	85
1.1. Objetivos y estructura del capítulo	85
1.2. Metodología	86
2. Perfiles de las personas que presentan quejas al Síndic de Greuges en materia de vivienda ...	86
2.1. Datos generales	86
2.2. Régimen de tenencia y tipos de vivienda a los que se refieren las quejas presentadas al Síndic	88
3. Dimensión territorial de las quejas	91
4. El objeto de las quejas presentadas al Síndic.	93
4.1. Datos generales	94
4.2. Acceso y adquisición.	98
4.3. Construcción y adecuación	99
4.4. Conservación y mantenimiento	100
4.5. Otros (expropiaciones, descalificaciones, etc.)	101
5. Las administraciones afectadas por las quejas	102
6. Las resoluciones del Síndic	104
ANEXO I: VARIABLES Y VALORES RECOGIDOS EN CADA GRUPO	107
ANEXO II: LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN LAS MEMORIAS DE LOS DEFENSORES LOCALES ...	111
CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DE PROBLEMAS CONCRETOS RELACIONADOS CON EL DERECHO A LA VIVIENDA	113
1. El acceso a la vivienda	113
1.1. El derecho de las personas a la información sobre su derecho a acceder a una vivienda de protección pública. La “ventanilla única”	114
1.2. La necesidad de prestar una especial consideración a los colectivos más vulnerables de la sociedad. Las líneas de ayuda para pagar el alquiler como a medida que deberían impulsar las administraciones públicas. La memoria social del POUM.	115
1.3. La falta de acceso a la vivienda como factor de exclusión social. La necesidad de impulsar políticas de vivienda inclusivas	117
1.4. El requisito de los ingresos mínimos como criterio limitador para acceder a una vivienda con protección oficial bajo el régimen de propiedad. La promoción de viviendas con protección oficial bajo el régimen de alquiler	118
1.5. El requisito del empadronamiento en un determinado municipio como condición para acceder a una vivienda con protección oficial.	120
1.6. La necesidad de adecuar los precios máximos de venta a los precios existentes en el mercado inmobiliario	121
2. La adjudicación de viviendas con protección oficial	122
2.1. El caso de la Generalitat: la necesidad de impulsar una actuación coordinada y ágil a la hora de gestionar, administrar y adjudicar el parque público de viviendas protegidas ..	122

2.2. La adjudicación de viviendas con protección oficial en el ámbito local.	123
2.3. La necesaria creación de un registro unificado de solicitantes de vivienda a partir del cual se pueda articular el procedimiento de adjudicación, con carácter preferente mediante el sistema de sorteo.	124
2.4. La gestión adecuada y ágil del parque público de viviendas protegidas. Consideración especial a la función que en este ámbito pueden cumplir las entidades sociales	126
3. La rehabilitación y conservación de las viviendas.	127
3.1. La obligación de la Administración de velar por el cumplimiento de los deberes legales de conservación y rehabilitación que corresponden a los propietarios	127
3.2. La dificultad de muchos propietarios para asumir el coste de las obras de rehabilitación.	128
3.3. La potenciación de las oficinas locales y comarcales de vivienda.	129
3.4. La actuación de la Administración sobre los núcleos degradados.	130
3.5. La necesidad de prestar una consideración especial a las personas con la movilidad reducida. La dificultad para instalar ascensores en fincas antiguas.	130
4. Los requisitos mínimos de habitabilidad en los edificios de viviendas.	132
5. La actividad administrativa de protección, sanción y lucha contra el fraude.	134
6. El acoso inmobiliario.	135
7. El patrimonio público de suelo y de vivienda y las reservas para vivienda protegida	137
CAPÍTULO 3: CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS.	141
1. Conclusiones.	141
Sobre el acceso	141
Sobre la promoción y gestión.	142
Sobre derechos y colectivos vulnerables.	143
Sobre la adjudicación.	143
Sobre la rehabilitación, conservación y habitabilidad	144
Sobre la inspección y la potestad sancionadora	144
Sobre el acoso inmobiliario.	144
2. Sugerencias	145
Sobre el acceso	145
Sobre la promoción y gestión.	146
Sobre derechos y colectivos vulnerables.	146
Sobre la adjudicación.	147
Sobre la conservación, rehabilitación y habitabilidad	147
Sobre la inspección y la potestad sancionadora	149
Sobre el acoso	149
RELACIÓN DE ABREVIACIONES.	151

GENERAL INDEX

ENGLISH VERSION

SUMMARY	155
--------------------------	------------

EL DRET A L'HABITATGE: OBSTACLES I LÍMITS

INFORME EXTRAORDINARI
Juliol 2007

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INTRODUCCIÓ

El Síndic de Greuges de Catalunya ha estat observant durant els darrers anys una tendència creixent de les queixes rebudes en matèria d'habitatge, que se situen per damunt del 3% del conjunt de queixes tramitades a la institució. Aquesta circumstància, juntament amb la consideració ciutadana, cada cop més estesa, de l'habitatge com un dret de caràcter bàsic, se situen en l'origen de l'elaboració d'aquest informe extraordinari sobre habitatge.

Cal no oblidar que la Constitució espanyola de 1978 afirma el dret de tothom a un "habitatge digne i adequat" (art.47) i alhora insta els poders públics a promoure les condicions per fer efectiu aquest dret. Igualment, l'article 50 concreta aquest dret en allò que fa referència a la tercera edat i afirma que els poders públics n'han de garantir la suficiència econòmica mitjançant un sistema de serveis socials que atenguin programes específics d'habitatge.

Fent-se ressò d'aquest principi constitucional, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 inclou, entre altres principis rectoris, l'obligació dels poders públics de facilitar l'accés a l'habitatge a partir de dos vectors bàsics: la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb una atenció especial als joves i els col·lectius més necessitats. D'aquesta manera, l'Estatut vincula aquesta obligació al principi rector segons el qual els poders públics han d'afavorir l'emancipació dels joves facilitant-los l'accés a l'habitatge (art.40.4), i al dret de les persones que no disposen de prou recursos a accedir a un habitatge digne (art.26).

Per tant, la Constitució i l'Estatut coincideixen a afirmar el dret a disposar d'un habitatge digne i adequat, i insten els poders públics a fer un èmfasi especial, en les seves polítiques, a la gent gran, als joves i a les persones amb pocs recursos; sectors socials a qui aquest informe situa al bell mig de l'accessibilitat, cada cop més difícil, a un habitatge digne.

Anant més enllà, la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a les ciutats (Saint Denis, maig de 2000) afirma que les autoritats municipals han

de vetllar per l'existència d'una oferta adequada d'habitatge, sense distinció del nivell d'ingressos, amb capacitat per acollir els sense sostre i amb estructures d'acollida que garanteixin la seguretat i la dignitat de les víctimes de violència de tot tipus.

Si els principis inspiradors en matèria d'habitatge són tots aquests i, paral·lelament, les dificultats per accedir-hi són cada cop més grans sembla oportú que ens preguntem: on són els obstacles per a l'exercici del dret a l'habitatge? Hi ha límits per exercir aquest dret?

Aquest informe fou anunciat en la presentació de l'Informe anual de l'exercici 2005 i recull l'estudi estadístic de les queixes tancades durant els anys 2005 i 2006. Tanmateix, la presentació al Parlament del Projecte de llei del dret a l'habitatge a Catalunya ens va fer dubtar sobre l'oportunitat de presentar-lo ara. Tot i així, les demandes reiterades d'alguns grups parlamentaris en diverses compareixences i, sobretot, la voluntat de situar aspectes que de ben segur aniran més enllà de l'abast de la llei ens han fet decidir a presentar-lo.

Per preparar l'informe hem comptat amb la col·laboració de la fundació Un Sol Món, de l'obra social de Caixa Catalunya, a càrrec de la qual ha anat una enquesta a 41 municipis de Catalunya, on viu un 64,03% de la població catalana. Els resultats de l'enquesta ens han servit per contrastar les dades referides a queixes treballades des de la institució i, al mateix temps, il·lustren la resta d'apartats d'aquest informe, i molt especialment el capítol segon.

Val a dir que en la reunió del Consell Social del Síndic de Greuges de Catalunya, del 20 de juny de 2005, ja es va tractar la problemàtica de l'accés a l'habitatge per a col·lectius en risc d'exclusió. Una de les conclusions de la trobada fou la necessitat de reflexionar sobre on es troben els límits —les barreres— del dret a accedir a un habitatge digne per al conjunt de la població, fent un esment especial a aquests col·lectius. En aquella reunió es va posar de manifest que les dificultats per accedir a l'habitatge esdevenen l'element que dificulta la

inserció social de molta gent, a uns nivells equiparables al que va representar l'atur en l'etapa prèvia al període de bonança econòmica per la qual transitem. Persones que resideixen en habitatges d'inclusió social i troben feina no poden fer el salt a una situació social normalitzada com a conseqüència de la impossibilitat d'accedir a un habitatge en condicions; llogaters d'edat avançada a qui resolen el contracte i no troben alternativa en condicions; i gent jove que no pot marxar de casa si no és per anar a pisos compartits en són exemples clars. La manca d'habitatge impedeix, en molts casos, tancar el cercle de la pobresa, encara que es treballin moltes hores.

Així mateix, si anem més enllà dels impactes socials de la dificultat d'accedir a l'habitatge per als sectors en risc d'exclusió social, observem que entre els anys 1987 i 2003, mentre els salaris s'incrementaven un 59%, el preu del metre quadrat d'habitatge ho feia en un 184%; o dit en altres termes, si l'any 1987 un sou mig tenia una capacitat de compra de 26,46 m² de pis, l'any 2003 es va reduir a 13,61 m². Per tant, la relació salari/preu del metre quadrat explica en part les dificultats d'accedir a l'habitatge per al conjunt de la població, en termes relatius, i cada cop la franja de població amb dificultats d'accés és més gran.

Si a això hi sumem que l'estalvi familiar entre 1997 i 2003 va passar de representar un 4,3% a un 0,3% del PIB i que en el mateix període l'endeutament familiar es va incrementar en un 152,5% i va passar de representar el 52% al 92,6% de la renda disponible, hem d'afirmar que ens trobem davant un quadre social de més pobresa relativa, més dificultats d'estalvi i menys marge de maniobra davant d'una situació d'emergència, o atur laboral, o increment dels tipus d'interès.

Aquest conjunt de dades és especialment rellevant a Catalunya, on el percentatge de la renda familiar destinada a la compra de l'habitatge és normalment entre cinc i sis punts percentuals superior als de la resta de l'Estat.

Situats en el camp de l'oferta, s'ha afirmat reiteradament que l'increment del preu del sòl és un dels factors que provoca l'increment del preu de l'habitatge. Si aquesta afirmació és certa en termes estrictament monetaris, també ho és el fet que és l'expectativa de valor dels terrenys, en vista del creixement dels preus de l'habitatge (l'especulació), el que provoca l'increment de valor dels terrenys. Aquesta equació té molt a veure amb el temps que transcorre des que un terreny és declarat apte per ser urbanitzat fins a l'execució del pla urbanístic corresponent, d'una banda, i, de l'altra, amb les possibilitats que un terreny no urbanitzable en vegi modificada la qualificació, per raons

conegudes per uns pocs, abans de publicar-se en el diari oficial corresponent.

És evident també que els models urbanístics vinculats a la ciutat difusa influeixen tant en l'encariment del sòl com en el de l'habitatge, com en les empentes a l'alça de la tributació local davant la necessitat de fer front a uns costos per prestació de serveis difícilment sostenibles.

Davant aquest conjunt de circumstàncies vinculades a la demanda i a l'oferta d'habitatge, un plantejament del tipus: "deixem que el mercat situï les coses al seu lloc" no és acceptable des de la consideració de l'habitatge com un dret bàsic. Ens trobem davant un mercat no uniforme des de la perspectiva de la demanda i també des de l'oferta. Des de la demanda perquè hi ha qui cerca un habitatge per viure-hi, qui l'adquireix com a inversió, qui vol una segona residència o qui el deixa buit per por de problemes amb llogaters o perquè no necessita les possibles rendes. Des de l'oferta perquè Generalitat, ajuntaments i privats operen en un únic mercat, necessitat, doncs, d'una important regulació si de veritat volem garantir el dret d'accés a l'habitatge dels qui tenen menys recursos econòmics. Cal, per tant, un gran acord entre aquests tres agents, perquè la regulació d'oferta sigui consensuada, de manera que pugui ser atès el conjunt de la demanda sense crear greuges comparatius i, alhora, discriminar de manera positiva les persones en risc d'exclusió social, la gent gran i els joves.

Igualment, quan observem que no hi ha un mercat de pisos de lloguer separat del mercat de pisos de compravenda, sinó un únic mercat plantejat sobre la base de comparar rendes de lloguer amb quotes de préstec hipotecari, es fa encara més necessària aquesta intervenció, amb l'únic objectiu d'esborrar determinats límits en l'exercici del dret a l'habitatge.

L'informe s'estructura en tres capítols. El primer analitza les queixes tractades pel Síndic durant els anys 2005 i 2006 i ens aporta una visió de conjunt d'allò que constitueixen preocupacions ciutadanes entorn de l'exercici del dret a l'habitatge i, així mateix, de la resposta de les administracions; igualment aporta unes pinzellades sociològiques sobre les bosses on podem trobar les barreres principals a l'hora d'exercir aquest dret. Com annex a aquest capítol recollim algunes opinions de defensors locals referides a aquesta qüestió. Són queixes i reflexions de proximitat al problema que ens permeten d'observar que hi ha una clara identitat entre allò que han tractat els defensors locals i les queixes treballades des del Síndic, amb un èmfasi especial en la problemàtica social de moltes d'aquestes queixes.

El segon capítol focalitza les reflexions de la institució al voltant dels límits en l'exercici del dret a l'habitatge, en un intent de situar majoritàriament elements estructurals que vagin més enllà d'una legislatura o una aplicació legislativa.

Finalment, el capítol tercer recull les conclusions i els suggeriments derivats d'aquest informe, amb

la voluntat que serveixin per al debat existent entorn d'aquesta problemàtica, per impulsar polítiques d'eliminació de les barreres que impedeixen l'exercici del dret a disposar d'un habitatge digne i per col·laborar amb les administracions en la recerca de mesures que millorin la situació, tenint en compte de manera molt especial els col·lectius en risc d'exclusió social.

CAPÍTOL 1: LES ACTUACIONS DEL SÍNDIC (2005-2006)

1. INTRODUCCIÓ

L'objectiu d'aquest capítol és analitzar quins són els problemes principals amb què es troba la ciutadania davant les administracions públiques en matèria d'habitatge —sobre la base de les queixes rebudes i sense ànim globalitzador— i les resolucions que ha emès el Síndic per garantir el drets fonamentals dels ciutadans de Catalunya. El període estudiat comprèn els anys 2005 i 2006.

Del contingut concret de les queixes i de l'anàlisi detallada de les preocupacions de les persones que hi ha al darrere en dona compte el capítol II d'aquest informe.

1.1. Objectius i estructura del capítol

Els objectius principals del capítol són els següents:

- a) Conèixer el perfil de les persones interessades que han presentat queixes al Síndic de Greuges de Catalunya.
- b) Conèixer l'abast territorial de les queixes i els tipus de municipis de què provenen.
- c) Detectar els problemes principals amb què es troben els ciutadans davant les administracions, des del punt de vista de les seves demandes, tant pel que fa a l'accés i l'adquisició, la construcció i l'adequació, i la conservació i el manteniment de l'habitatge, com a d'altres (reallotjament, desnonament, desqualificació, expropiació, etc.), amb un èmfasi especial als casos d'assetjament immobiliari.
- d) Conèixer les administracions afectades per les queixes que han presentat les persones interessades al Síndic.
- e) Conèixer les resolucions principals que ha emès el Síndic per resoldre i donar resposta a aquestes queixes.

Per assolir aquests objectius, aquest capítol s'ha estructurat en sis apartats. El primer apartat, d'in-

troducció, pretén descriure els objectius i la metodologia que s'ha dut a terme per estudiar les queixes presentades amb relació a l'habitatge.

El segon apartat, sobre el perfil de les persones que presenten queixes al Síndic, té com a objectiu analitzar els col·lectius principals en risc d'exclusió social pel que fa a l'habitatge i la dimensió d'aquests col·lectius.

El tercer apartat, sobre l'abast territorial de les queixes del Síndic, mostra la distribució territorial d'aquestes queixes i els tipus de municipis per nombre d'habitants, d'acord amb l'article 26 de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local¹.

El quart apartat, sobre l'objecte de les queixes presentades al Síndic, té com a objectius conèixer els problemes principals en matèria d'habitatge respecte a les polítiques públiques i la gestió de les administracions des del punt de vista de les demandes del ciutadà, fent un esment especial dels problemes principals segons el col·lectiu en risc d'exclusió social.

El cinquè apartat, sobre les administracions afectades per les queixes, té com a objectiu descriure quines administracions públiques han rebut queixes relacionades amb l'habitatge i destacar el paper interadministratiu i, dins de l'Administració autonòmica, interdepartamental, de les polítiques d'habitatge, que requereixen, d'aquest àmbit, un treball transversal i de col·laboració constant entre les diferents administracions.

Finalment, el sisè apartat, sobre les resolucions del Síndic, dona a conèixer les propostes i les mesures adoptades arran de la intervenció del Síndic, tant pel que fa a la consideració que no hi ha hagut irregularitat en l'actuació de les administracions afectades i a la resolució del problema un cop el Síndic el comunica a les administracions, com finalment als suggeriments que ha emès el Síndic en aquesta matèria.

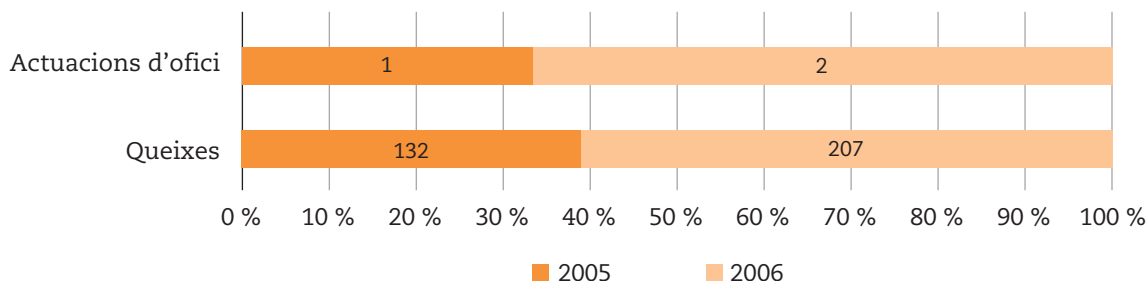
¹ Municipis de menys de 5.000 habitants, municipis d'entre 5.000 i 20.000 habitants, municipis d'entre 20.001 i 50.000 habitants i, finalment, municipis de més de 50.000 habitants.

1.2. Metodologia

Per elaborar l'informe, es va fer una extracció de les queixes rebudes en matèria d'habitatge durant els anys 2005 i 2006, la suma de les quals és de 339

(132 l'any 2005 i 207 l'any 2006). A aquestes, s'hi afegeixen les tres actuacions iniciades d'ofici des del Síndic. En total fan 342 intervencions.

Gràfic 1: Evolució de les queixes i les actuacions d'ofici en matèria d'habitatge (2005-2006)



Font: Elaboració pròpia

Tot i haver dut a terme 342 intervencions, s'han extret de l'anàlisi, en primer lloc, 55 queixes que han estat rebutjades d'acord amb la Llei 14/1984, del 20 de març, del Síndic de Greuges de Catalunya. En segon lloc, s'han extret 40 queixes que es troben en tramitació i pendents de resolució. Així doncs, el nombre de queixes i actuacions d'ofici que integra aquest estudi és de 247.

Els tipus de variables recollides es poden sintetitzar en set grups:

- Dades identificatives de la queixa
- Característiques sociològiques de les persones que presenten la queixa
- Règim de tinença i tipus d'habitatges als quals fa referència la queixa
- Tipus de queixes
- Distribució territorial de les queixes
- Administracions afectades en les queixes
- Resolucions del Síndic

L'annex 1 descriu les variables i els valors recollits en cada grup.

Finalment, cal assenyalar que s'han exclòs de l'informe les queixes dels ciutadans amb relació als sorolls que patien als seus habitatges, atès que aquestes han estat estudiades de manera exhaustiva en l'Informe de contaminació acústica², publi-

cat en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya (en endavant, BOPC) del 9 de febrer de 2007.

Així mateix, en el decurs del text s'han afegit les dades facilitades per la Fundació Un Sol Món (en endavant, FUSM), a partir de l'Enquesta municipal d'actuació en matèria d'habitatge, plantejada als ajuntaments de Catalunya, als municipis de més de 10.000 habitants.

El nivell de resposta ha estat del 37,50%, que agrupa el 64,03% dels habitants de Catalunya.

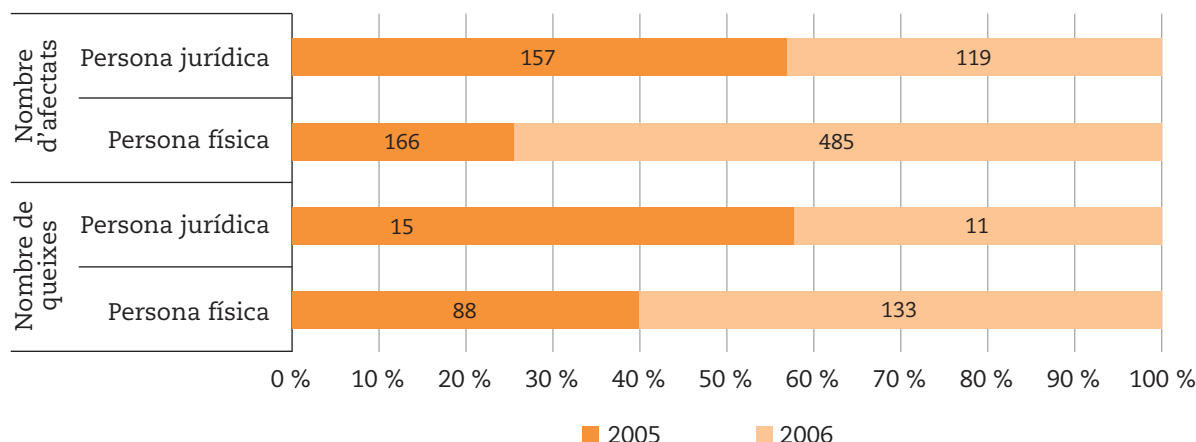
2. PERFILS DE LES PERSONES QUE PRESENTEN QUEIXES AL SÍNDIC DE GREUGES EN MATÈRIA D'HABITATGE

2.1. Dades generals

De les 247 queixes analitzades, 26 han estat presentades per associacions i comunitats de propietaris (10,53%) i 221 han estat presentades per persones físiques (89,47%). Tot i això, des del punt de vista de les persones afectades que han sol·licitat la intervenció del Síndic de Greuges, aquesta diferència tendeix a disminuir. Així, de les 927 persones afectades, el 29,77% correspon a persones que han sol·licitat la intervenció del Síndic mitjançant una associació o una comunitat de propietaris, respecte al 70,23% que ho ha fet a títol individual.

² SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2007). Contaminació acústica. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya

Gràfic 2: Evolució de la distribució del nombre de queixes i el nombre d'afectats segons si són persones físiques o jurídiques (2005-2006)

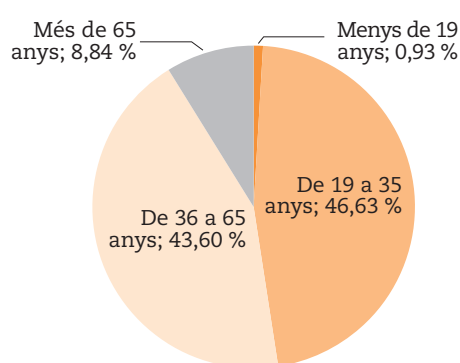


Font: Elaboració pròpia

Amb relació a les persones físiques, un 58,37% de les persones que han presentat queixes al Síndic eren dones, majoritàriament menors de 35 anys, respecte a un 41,63% d'homes que es distribueixen principalment en la franja d'entre 35 i 50 anys i, en segon lloc, de menys de 35 anys³. Tot i així, pel que fa a l'edat, la majoria de les persones que ha presentat queixa al Síndic es troba en el col·lectiu de menys de 35 anys (39,74%), seguit de les persones d'entre 35 i 50 anys (37,09%).

Quant a les franges d'edat, l'informe elaborat per la FUSM confirma que els menors de 35 anys són les persones que més s'han adreçat als ajuntaments que han contestat l'enquesta per expressar diferents problemes relacionats amb l'habitatge.

Gràfic 3: Distribució de persones amb problemes en matèria d'habitatge per franges d'edat



Font: Enquesta FUSM

Taula 1: Distribució de les queixes per franja d'edat i gèneres

	Homes	Dones	Total
Menys de 35 anys	36,84%	41,49%	39,74%
Entre 35 i 50 anys	38,60%	36,17%	37,09%
Entre 51 i 65 anys	12,28%	6,38%	8,61%
Més de 65 anys	12,28%	15,96%	14,56%
Total	100%	100%	100%

Font: Elaboració pròpia

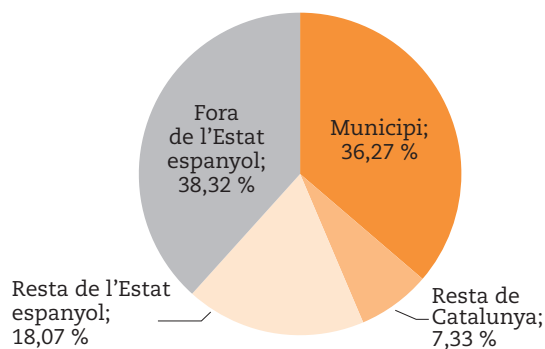
L'enquesta elaborada per la FUSM mostra una distribució més asimètrica entre dones i homes. Així, aquest estudi assenyala que les persones que s'han adreçat als ajuntaments que han respost l'enquesta eren majoritàriament dones (65,90%), mentre que un 34,10% eren homes.

Des del punt de vista de la procedència, un 3,24% de les queixes han estat presentades per immigrants la majoria dels quals es troba en la franja d'edat d'entre 35 i 50 anys amb fills a càrrec, i dues persones de procedència catalana han esmentat la condició d'emigrant retornat per poder accedir a un habitatge.

³ En aquest cas, s'han extret els valors no necessari, aplicat a les persones jurídiques, i desconegut.

Respecte a aquesta qüestió, l'informe elaborat per la FUSM manifesta que els problemes d'habitatge predominen entre la població immigrant, seguida de la població del municipi. Així, el 38,32% de les persones que s'han adreçat als ajuntaments participants en l'enquesta ha nascut fora de l'Estat espanyol. Aquesta diferència es pot explicar pel grau de coneixement de la institució i les seves competències que té la població immigrant.

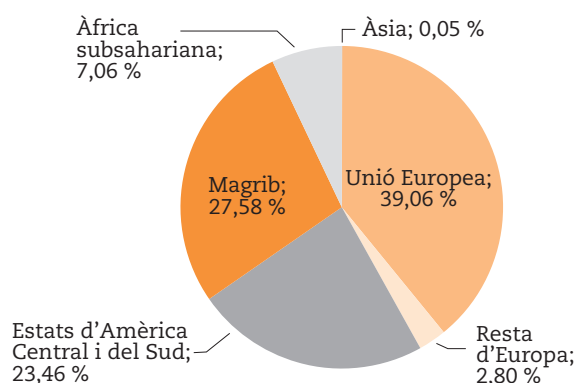
Gràfic 4: Procedència de les persones amb problemes en matèria d'habitatge



Font: Enquesta FUSM

Dins d'aquest col·lectiu, les persones que manifesten aquests problemes, d'acord amb les dades de l'enquesta, són majoritàriament d'estats que pertanyen a la Unió Europea, seguits del Magrib i dels estats d'Amèrica Central i del Sud. El gràfic 5 mostra l'origen de les persones procedents de fora de l'Estat espanyol que han expressat als ajuntaments problemes en matèria d'habitatge.

Gràfic 5: Origen dels immigrants amb problemes d'habitatge



Font: Enquesta FUSM

Pel que fa a la renda, el 4,2% de les persones que han sol·licitat la intervenció del Síndic de Greuges ha esmentat la recepció, fonamentalment, del Programa interdepartamental de les rendes mínimes d'inserció (en endavant, PIRMI) i d'altres pensions no contributives. D'aquest 4,2%, un 66,7% eren dones, davant el 33,3% d'homes, la majoria de les quals s'ubica en la franja d'edat d'entre 35 i 50 anys.

Els problemes de mobilitat reduïda representen un 12,9% del total de queixes sobre habitatge

Finalment, convé fer un esment especial de les persones que han assenyalat en les queixes problemes de mobilitat reduïda o bé la necessitat de dependre d'una altra persona per dur a terme la seva vida diària, que corresponen a un 12,96% de les queixes rebudes a la institució en matèria d'habitatge. D'aquest 12,96%, un 56,25% eren dones majoritàriament ubicades en la franja d'edat d'entre 35 i 50 anys, seguida de manera igual per l'edat compresa entre els 51 i els 65 anys i més de 65 anys. Amb relació al 43,75% d'homes que han esmentat problemes de mobilitat reduïda o dependència d'una altra persona, les franges compreses entre els 35 i 50 anys i entre els 51 i 65 anys presenten el 16,67% dels casos, seguides de la franja d'edat de més de 65 anys.

Taula 2: Distribució de les queixes presentades per persones amb mobilitat reduïda o dependència per franja d'edat i gènere

	Homes	Dones	Total
Menys de 35 anys	0,00%	17,65%	10,00%
Entre 35 i 50 anys	38,46%	35,29%	36,67%
Entre 51 i 65 anys	38,46%	23,53%	30,00%
Més de 65 anys	23,08%	23,53%	23,33%
Total	100%	100%	100%

Font: Elaboració pròpia

2.2. Règim de tinença i tipus d'habitatge als quals fan referència les queixes presentades al Síndic

Aquest apartat té per objectiu estudiar el règim de tinença i el tipus d'habitatge als quals fan referèn-

cia les queixes presentades al Síndic. Així, s'analitza si l'habitatge és de propietat o no és de propietat (lloguer, dret d'habitació, usdefruit, altres), si es tracta de primera o de segona residència i si l'habitatge és protegit o no.

L'anàlisi general de les dades mostra que de les 222 queixes de les quals es té informació sobre les característiques de l'habitatge, el 39,63% fa referència a habitatges en què la persona interessada no n'és la propietària respecte a un 60,36%. Aquesta distribució, força repartida entre habitatges de propietat i no propietat, presenta diferències respecte a les dades que generalment es troben a l'hora d'analitzar l'habitatge a Catalunya. En concret, l'*Estudi de l'habitatge a Catalunya 2005*⁴, encarregat pel Departament de Medi Ambient i Habitatge, assenyala que un 84% dels habitatges són de propietat davant d'un 15,4% d'habitatges que no ho són. Ara bé, el mateix estudi també indica que "tenir un habitatge de propietat és majoritari en tots els estrats d'allotjament, excepte en els més baixos, en què el lloguer representa el règim de tinença majoritari amb un 56,7%".

En efecte, si es té present que un bon nombre de queixes que han arribat al Síndic han estat presentades per persones que es troben en els estrats d'allotjament més baixos, no resulta estranya aquesta distribució. La probabilitat de rebre queixes d'habitatges en règim de lloguer és superior, atès que també és superior la probabilitat de rebre queixes dels estrats d'allotjament més baixos.

Així mateix, tal com es veurà més endavant, el 38,7% de les queixes fa referència a habitatges de promoció pública, i el parc públic d'habitatge té una distribució més equitativa quant als habitat-

ges en règim de lloguer o arrendament i els habitatges en règim de compravenda, en relació amb els habitatges lliures.

Taula 3: Evolució de les queixes segons el règim de tinença (2005-2006)⁵

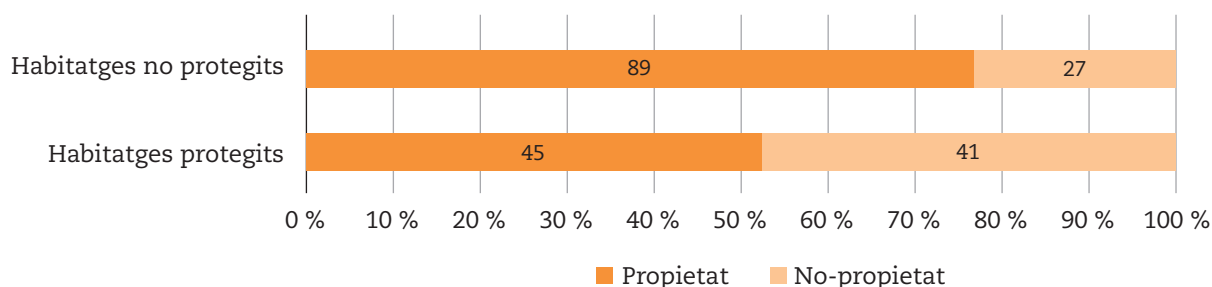
Règim de tinença	2005	2006	Total
Propietat	63	70	133
	67,02%	54,69%	30,18%
		1	1
Heretat		0,08%	0,45%
Total	63	71	134
	67,02%	55,47%	60,36%
No propietat	19	48	67
	20,21%	37,50%	30,18%
Lloguer	1	0	1
	1,06%	0,00%	0,45%
Ocupació	11	9	20
	11,07%	7,03%	9,01%
Total	31	57	88
	32,98%	44,53%	39,64%
Total general	94	128	222
	100%	100%	100%

Font: Elaboració pròpia

La taula 3 mostra, entre altres, l'increment de queixes que s'ha produït entre les persones que es troben en règim de lloguer de l'any 2006, en relació amb l'any 2005.

Amb relació al nombre de queixes que s'han presentat per habitatges, el 42,57% de les queixes s'ha presentat sobre habitatges protegits, en relació amb el 57,42% d'habitatges lliures.

Gràfic 6: Distribució dels tipus d'habitatges segons el règim de tinença



Font: Elaboració pròpia

⁴ DIRECCIÓ GENERAL D'HABITATGE (2006). *Estudi de l'Habitatge a Catalunya 2005*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

⁵ S'han exclòs els casos en què pel contingut de la queixa no es pot determinar quin és el règim de tinença a què es fa referència.

A més, cal indicar que el 97,02% dels casos feia referència a habitatges establerts com a primera residència, en relació amb el 2,98% que indicava problemes amb l'habitatge de segona residència.

La distribució del règim de tinença per gènere també mostra algunes dades significatives. Així, tot i que tant homes com dones majoritàriament disposen d'habitatges de propietat, la diferència entre el nombre de dones que presenten la queixa sobre un habitatge en règim de lloguer o que no tenen cap propietat és superior a la dels homes.

Taula 4: Distribució del règim de tinença per gènere

Règim de tinença		Homes	Dones	Total
Propietat		49	66	115
	Compra	42,61%	57,39%	100%
	Heretat	1	0	1
Total		50	66	116
		43,10%	56,90%	100%
No propietat		23	40	63
	Lloguer	36,51%	63,49%	100%
	Ocupació	0	1	1
		0%	100%	100%
	Sense cap propietat	7	11	18
Total		30	52	82
		40,4%	59,6%	100%

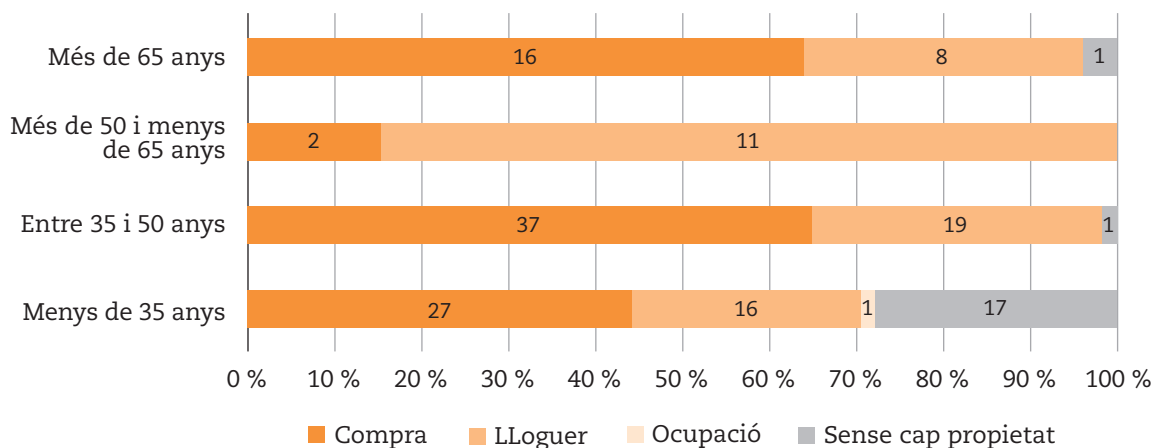
Font: Elaboració pròpia

Val a dir, també, que el 56,96% de les queixes presentades per habitatges protegits procedeix de dones, en relació amb un 43,04%, d'homes.

Si s'analitza el règim de tinença dels habitatges segons la franja d'edat, es pot observar que els joves menors de 35 anys són el col·lectiu que més pateix

la manca d'habitatge i en el qual la distribució entre compra i lloguer és més igualitària. En l'altre extrem, es troben els més grans de 50 anys i els menors de 65, i la franja d'edat entre 35 i 50 anys. Finalment, convé destacar la realitat cada cop més preocupant de la gent gran, segona franja d'edat amb més habitatges en règim de lloguer o bé sense cap propietat.

Gràfic 7: Distribució del règim de tinença per franges d'edat

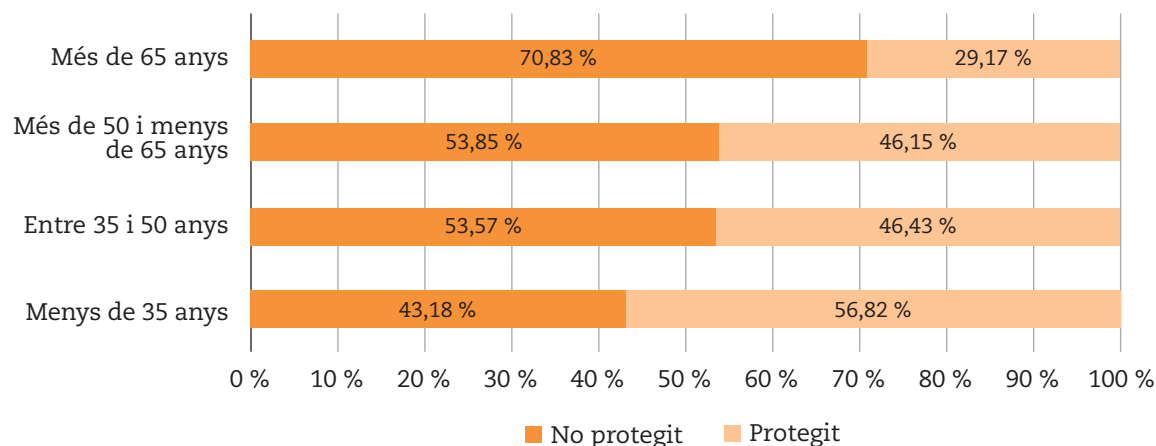


Font: Elaboració pròpia

Per tipus d'habitatge, les queixes del col·lectiu de joves menors de 35 anys fan referència de manera majoritària a habitatges protegits (56,82%). En l'ex-

trem oposat es troben les queixes de la gent gran, que fan referència a habitatges no protegits (70,83%).

Gràfic 8: Distribució del tipus d'habitatge segons la franja d'edat



Font: Elaboració pròpia

Des del punt de vista de la procedència, el 100% dels immigrants que han sol·licitat la intervenció del Síndic viu en habitatges en règim de lloguer, un 42,86% dels quals són protegits.

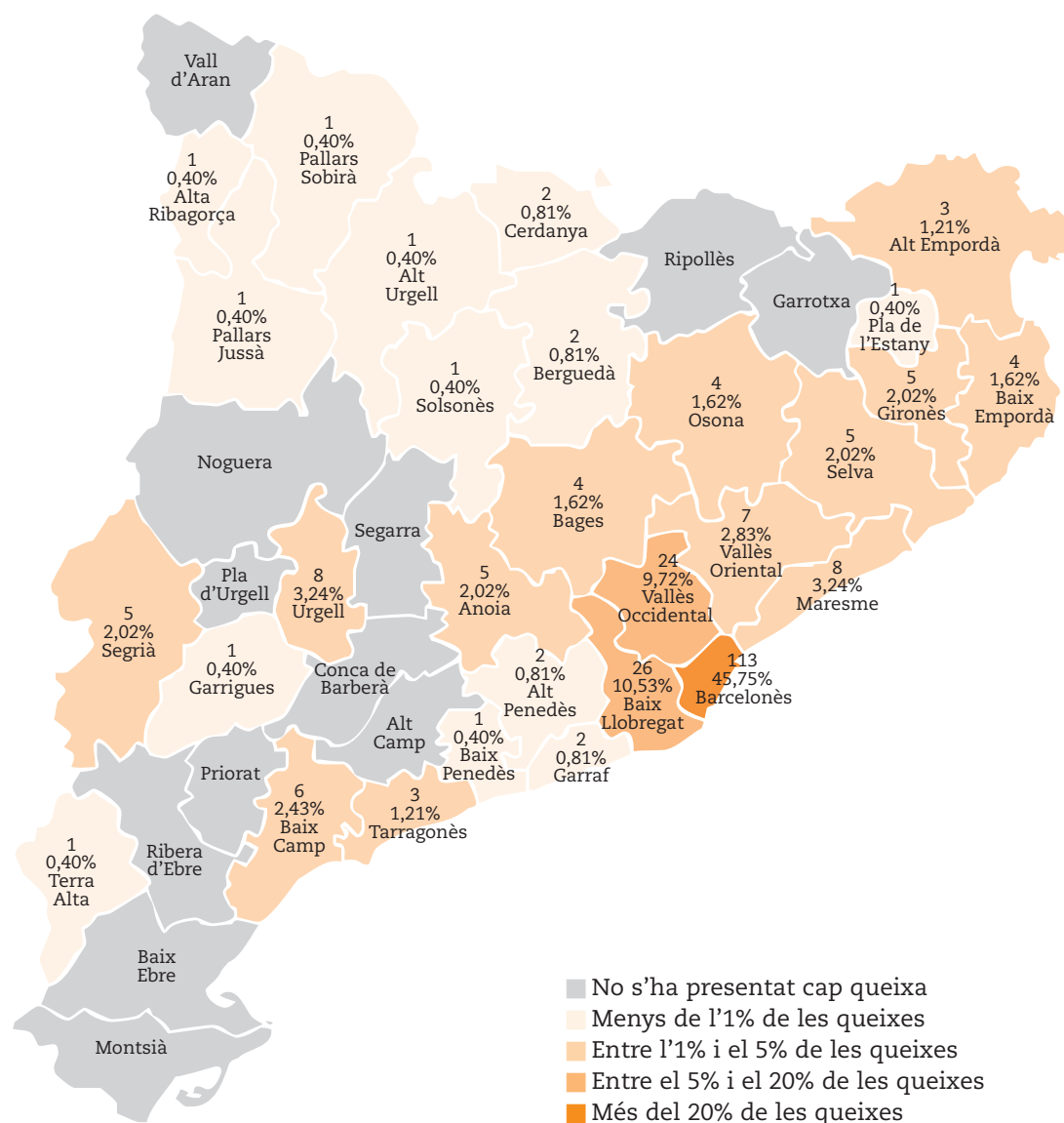
Pel que fa a les persones amb rendes més baixes, el 83,33% viu en habitatges en règim de lloguer, o bé no té cap habitatge (16,67%). D'aquest 83,33%, el 80% viu en habitatges protegits i el 20%, en habitatges no protegits.

Finalment, amb relació a les persones que han expressat en les queixes problemes de mobilitat reduïda o bé tenen la necessitat de dependre d'una altra persona per dur a terme la seva vida diària, el 59,38% viu en habitatges en règim de lloguer, en relació amb un 40,63% que viu en règim de compra-venda. El 53,13% viu en habitatges protegits davant un 46,88% que viu en habitatges no protegits.

3. DIMENSIÓ TERRITORIAL DE LES QUEIXES

La distribució territorial de les queixes presentades al Síndic en matèria d'habitatge mostra que aquesta qüestió afecta molts habitants de Catalunya, independentment del territori en què resideixin. En aquest sentit, és rellevant el fet que els habitants del 70,73% de les comarques catalanes han presentat alguna queixa al Síndic. Tot i això, òbviament, les queixes en matèria d'habitatge són més presents en municipis de més de 50.000 habitants i ubicats a l'àrea metropolitana de Barcelona que en altres parts del territori.

Gràfic 9: Distribució territorial de les queixes



Font: Elaboració pròpia

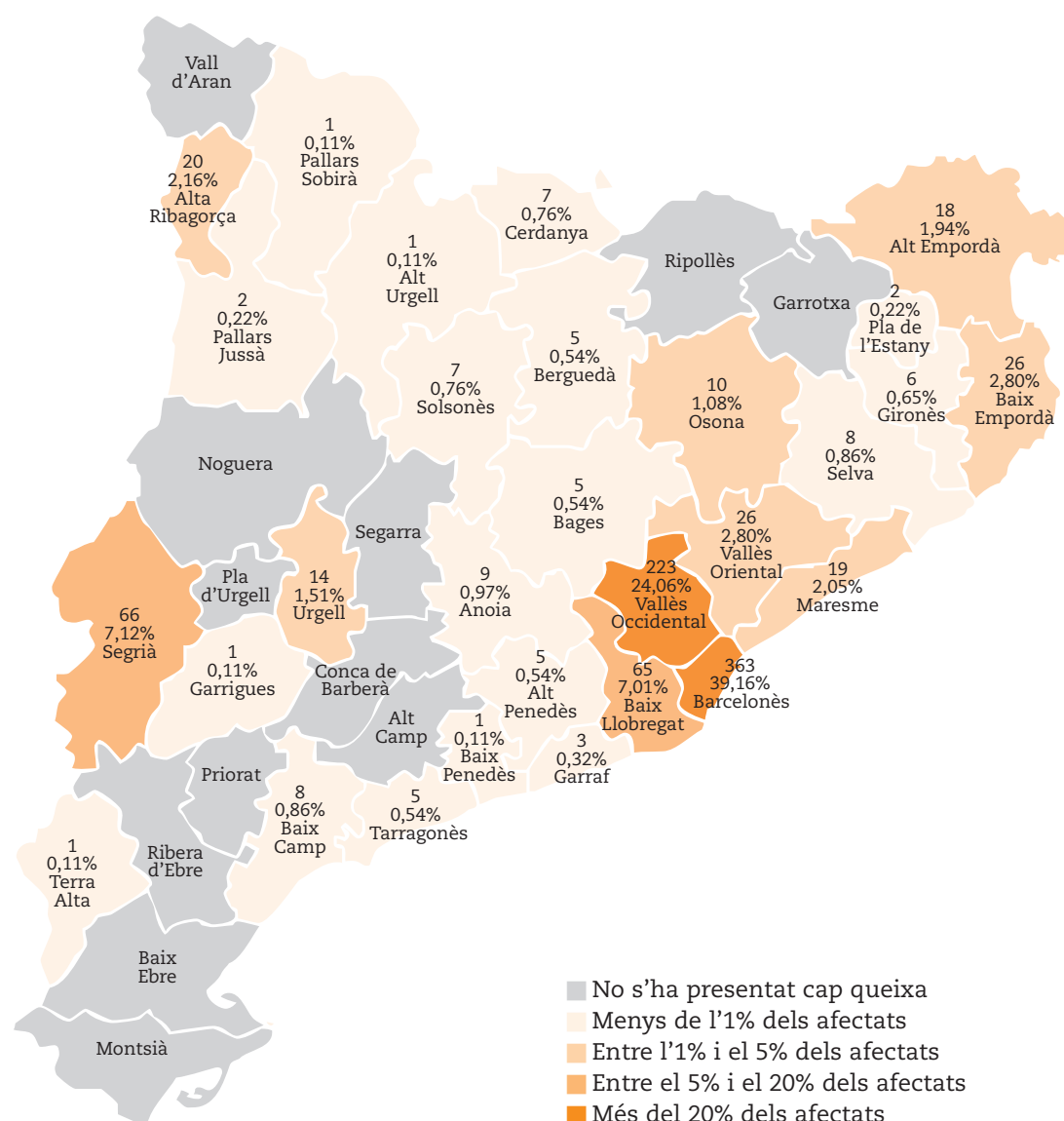
D'acord amb el gràfic 9, les comarques que han tingut un nombre més elevat de queixes se situen a l'àrea metropolitana de Barcelona. Així, el Barcelonès el Baix Llobregat i el Vallès Occidental són les comarques en què els ciutadans plantegen més queixes relacionades amb l'habitatge.

Així mateix, convé destacar les vuit queixes que s'han rebut des de la comarca de l'Urgell, que fan referència al malestar que va suscitar al municipi de Tàrrrega el parc d'habitatges prote-

gits que la Generalitat de Catalunya tenia aparentment desocupats i el procediment d'adjudicació posterior.

En l'altre extrem, cal assenyalar les dues queixes rebudes des de l'Alta Ribagorça d'una associació i l'Alt Urgell, que palesen les dificultats en què es troben els municipis i les comarques amb pocs habitants a l'hora de disposar d'habitatges de promoció pública i gestionar les xarxes de mediació de lloguer social o les borses de lloguer jove.

Gràfic 10: Distribució territorial dels afectats per les queixes



Font: Elaboració pròpia

En segon terme, des de l'àmbit municipal, els ciutadans del 100% dels municipis amb més de 50.000 habitants i entre 20.000 i 50.000 habitants han plantejat alguna queixa en matèria d'habitatge al Síndic de Greuges. En sentit oposat, els ciutadans residents en municipis d'entre 5.000 i 20.000 (20,69%) i de menys de 5.000 habitants (2,2%) han sol·licitat en una proporció més baixa la intervenció de la institució. En aquest sentit, en matèria d'habitatge, les dificultats són més presents als municipis més grans, des del punt de vista del nombre d'habitants, i pròxims o ubicats al terme municipal de Barcelona.

4. L'OBJECTE DE LES QUEIXES PRESENTADES AL SÍNDIC

Per desenvolupar aquest apartat, s'ha classificat el nombre de queixes des del punt de vista de les demandes dels ciutadans i atenent el "cicle de vida" de l'habitatge. Així, s'han agrupat les sol·licituds d'intervenció del Síndic d'acord amb cinc grans apartats.

El primer apartat, sobre l'accés i l'adquisició, fa referència a les necessitats dels ciutadans des que es plantegen l'adquisició de l'habitatge fins que hi accedeixen de manera efectiva.

El segon apartat, sobre la construcció i l'adequació, agrupa les queixes plantejades des de la data de la finalització de la construcció fins un cop transcorreguts dos anys, atès que hi poden haver queixes per l'actuació de la Direcció General d'Habitatge davant els desperfectes en la construcció durant els dos primers anys.

El tercer apartat, sobre la conservació i el manteniment, l'integren les queixes relatives al període comprès un cop transcorreguts els dos anys inicials de residència en l'habitatge fins que s'esdevé un desnonament, una expropiació, una desqualificació, etc.

El quart apartat, de caràcter més genèric, dona compte de les queixes per expropiacions, desnonaments, desqualificacions de l'habitatge, etc., i els problemes que es deriven de cadascuna d'aquestes situacions.

Finalment, com a apartat independent, s'analitzen els casos d'assetjament immobiliari.

4.1. Dades generals

El nombre més elevat de sol·licituds d'intervenció del Síndic fa referència, en primer lloc, a l'accés i l'adquisició (88 casos) i, en segon lloc, a la conservació i el manteniment (85) de l'habitatge. Tot i això, cal destacar que, respecte a l'any 2005, l'increment de queixes més elevat s'ha produït tant en l'accés i l'adquisició com en la construcció i l'adequació.

En efecte, el fet que cada cop hi hagi més municipis que promocionin, de manera independent o amb el suport d'altres ens supramunicipals, habitatges protegits ha donat lloc a l'emergència de queixes amb relació als requisits d'accés i els procediments d'adjudicació d'aquests habitatges.

En aquest sentit, pel que fa la construcció i l'adequació, problemes que abans eren poc presents, com són ara el retard en el lliurament dels habitatges o els desperfectes en la construcció des de l'inici, actualment són motiu de queixa dels ciutadans.

Taula 5: Evolució del nombre de queixes segons l'objecte

	2005	2006	Total
Accés i adquisició	33,98%	36,81%	35,63%
Construcció i adequació	12,62%	21,53%	17,81%
Conservació i manteniment	40,78%	29,86%	34,41%
Altres (expropiacions, desqualificació, desnonaments, etc.)	10,68%	11,11%	10,93%
Assetjament immobiliari	1,94%	0,69%	1,21%
Total	100%	100%	100%

Font: Elaboració pròpia

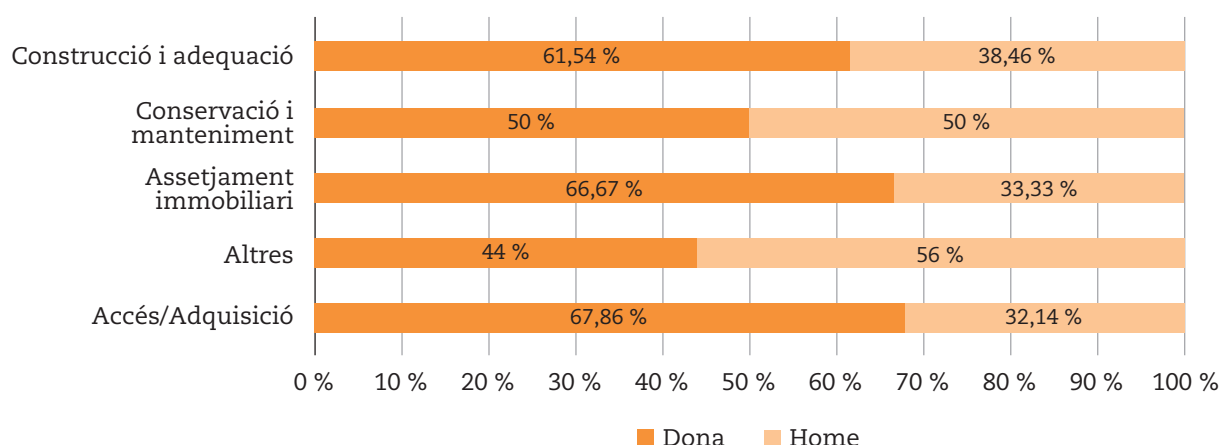
Pel que fa al tipus de persones que plantegen la queixa, les associacions i les comunitats de propietaris prenen més força en les fases de construcció, adequació, conservació i manteniment, en comparació amb les fases en què les opcions i el marge de decisió són més individualitzats.

Taula 6: Distribució de l'objecte de la queixa per tipus de persona que la presenta

	Persona física	Persona jurídica	Total
Accés i adquisició	95,45%	4,55%	100%
Construcció i adequació	88,64%	11,36%	100%
Conservació i manteniment	82,35%	17,65%	100%
Altres (expropiacions, desqualificació, desnonaments, etc.)	92,59%	7,41%	100%
Assetjament immobiliari	100%	0%	100%
Total	89,47%	10,53%	100%

Font: Elaboració pròpia

La distribució de l'objecte de la queixa per gènere mostra que les dones plantegen més queixes amb relació a l'accés, la construcció i l'assetjament immobiliari que amb relació a la conservació i el manteniment o altres, que o bé es distribueixen de manera igualitària, o bé són els homes qui sol·liciten en aquests casos amb més freqüència la intervenció del Síndic.

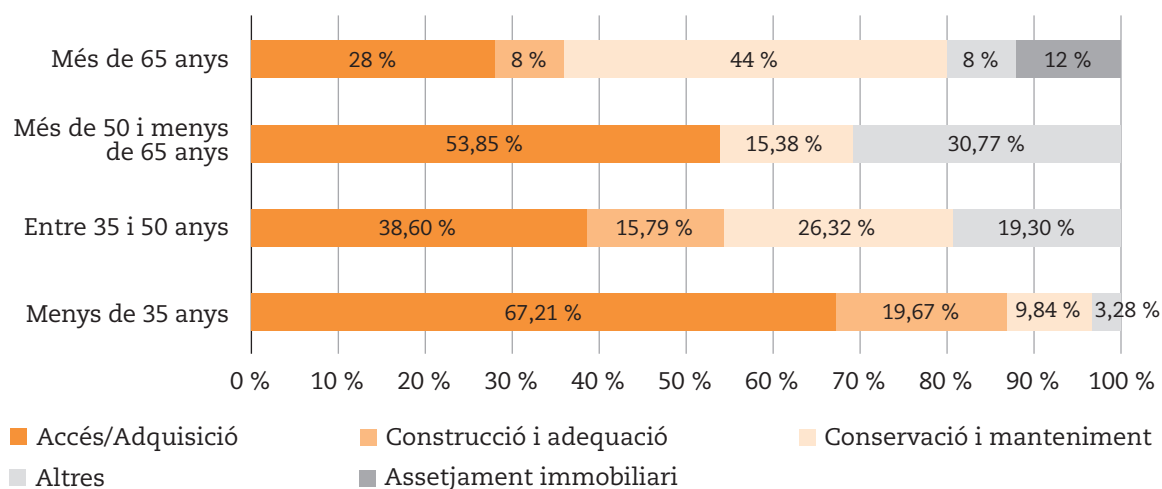
Gràfic 11: Distribució de l'objecte de la queixa per gènere

Font: Elaboració pròpia

Així mateix, convé assenyalar que en el període comprès entre els anys 2005 i 2006, dues dones que van patir violència de gènere, un cop es van separar de la parella, van tenir molts problemes a l'hora de rebre l'adjudicació d'un habitatge protegit, la qual cosa féu necessària la intervenció d'aquesta institució per resoldre la qüestió.

Amb relació a la distribució de l'objecte de la queixa per franges d'edat, cal destacar, en primer lloc, que més de dos terços del col·lectiu de joves menors de 35 anys fan referència a l'accés i l'adquisició com el problema principal en matèria d'habitatge, seguit del col·lectiu de més

de 50 i menys de 65 anys. Amb referència a aquesta qüestió, val a assenyalar que ja en el gràfic 7, sobre la distribució del règim de tinença per franges d'edat, es podia observar que el règim de lloguer era l'opció majoritària per a aquest col·lectiu. De nou, convé recordar que el Síndic, com a institució en defensa de les persones, en gran part rep queixes de col·lectius amb condicions més desfavorides. Així, en aquest col·lectiu, bona part de les persones que es troben representades són dones i homes separats, sense feina i amb un baix nivell de formació per poder accedir a una feina amb un nivell d'ingressos superior.

Gràfic 12: Distribució de l'objecte de la queixa per franges d'edat

Font: Elaboració pròpia

Des del punt de vista de la procedència, el 62,50% dels immigrants que han sol·licitat la intervenció del Síndic fa referència a la necessitat d'accedir a un habitatge de promoció pública, seguida de les queixes per la conservació i el manteniment de l'habitatge (25,00%). Finalment, un 12,50% es queixa per expropiacions, desqualificacions, etc. i, en concret, pel desnonament dels seus habitatges.

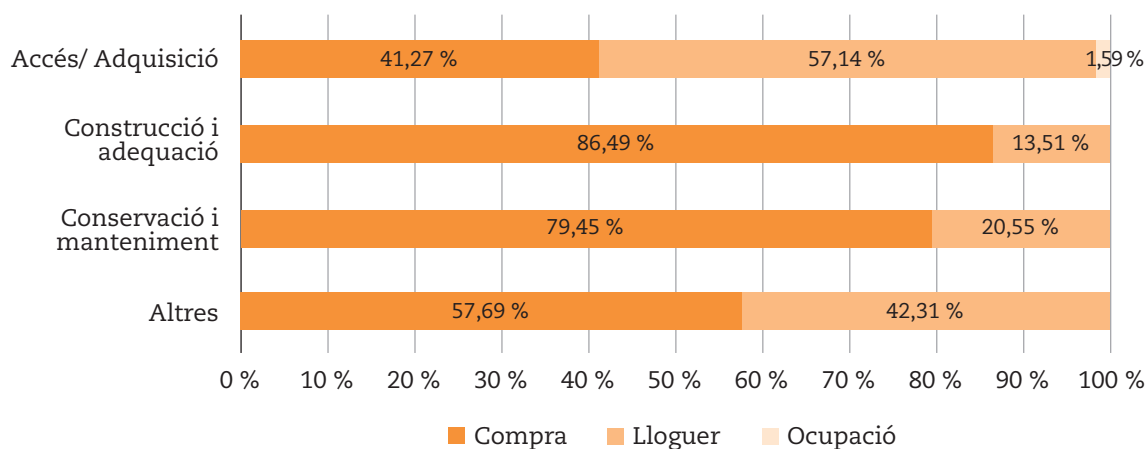
Les queixes de la majoria dels joves fan referència a les dificultats d'accés

Pel que fa a les persones amb rendes més baixes, el 83,33% es queixa de la manca d'accés a un habitatge de promoció pública i un 16,67% presenta queixes amb relació a la conservació i el manteniment dels habitatges.

Amb relació a les persones que han expressat en les queixes problemes de mobilitat reduïda o bé tenen la necessitat de dependre d'una altra persona per dur a terme la seva vida diària, el 50% es queixa per temes relacionats amb l'accés i l'adquisició, seguits de la conservació i el manteniment de l'habitatge (25%) i d'altres (desnonaments, expropiacions, desqualificacions, etc.).

Si s'analitza l'objecte de la queixa segons el règim de tinença dels habitatges, principalment pel règim de compravenda i de lloguer, es pot observar que les persones que sol·liciten o formulen les queixes entorn de l'accés i l'adquisició són principalment gent que es troba en habitatges en règim de lloguer. En canvi, tant la construcció i l'adequació, com la conservació i el manteniment de l'habitatge es produeixen, fonamentalment, en habitatges en règim de compra. De fet, aquesta situació és perfectament comprensible, atès que els tipus de problemes que es plantegen en aquests dos casos són problemes dels propietaris d'habitatges.

Gràfic 13: Distribució de l'objecte de la queixa per règim de tinença



Font: Elaboració pròpia

La taula 7 mostra la distribució de l'objecte de la queixa per tipus d'habitatge. Tal com es pot observar, els problemes derivats de l'accés i l'adquisició, i la construcció i l'adequació d'habitatges fan referència, de manera majoritària, als habitatges protegits. En canvi, la conservació, el manteniment i l'assetjament immobiliari es produeixen, principalment, en habitatges no protegits. Cal destacar també que les queixes per expropiacions, desqualificacions, des-

nonaments, etc. ocorren, en un 65,38% dels casos, en habitatges protegits. En aquest sentit, convé recordar que el Síndic només pot intervenir en les possibles vulneracions dels drets fonamentals pel que fa a l'Administració pública i, per tant, la probabilitat que siguin habitatges protegits és superior a la dels habitatges no protegits i més encara en qüestions com ara les desqualificacions, les expropiacions, els desnonaments, etc.

Taula 7: Distribució de l'objecte de la queixa per tipus d'habitatge

	No protegit	Protegit	Total
Accés i adquisició	42,86%	57,14%	100%
Construcció i adequació	45,95%	54,05%	100%
Conservació i manteniment	82,19%	17,81%	100%
Altres (expropiacions, desqualificació, desnonaments, etc.)	34,62%	65,38%	100%
Assetjament immobiliari	100%	0%	100%
Total	57,43%	42,57%	100%

Finalment, pel que fa a la relació de l'objecte de la queixa segons l'abast territorial, els problemes d'accés i adquisició són els que es troben més distribuïts territorialment. El Barcelonès i el Baix Llobregat són les comarques on els ciutadans han presentat més queixes al Síndic.

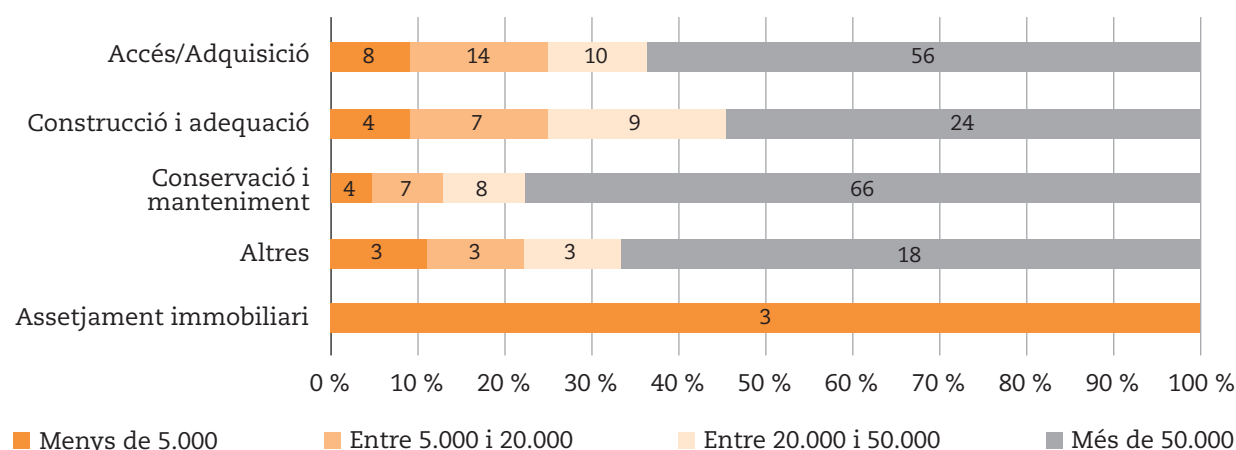
Taula 8: Distribució de l'objecte de la queixa segons l'abast territorial

Comarca	Accés i adquisició	Construcció i adequació	Conservació i manteniment	Altres	Assetjament immobiliari
Alt Empordà	1	2			
Alt Penedès	1		1		
Alt Urgell		1			
Alta Ribagorça	1				
Anoia	2	3			
Bages	1	2		1	
Baix Camp		5	1		
Baix Empordà		3		1	
Baix Llobregat	12	2	7	5	
Baix Penedès				1	
Barcelonès	33	15	53	10	2
Berguedà	1			1	
Cerdanya	2				
Garraf	1			1	
Garrigues			1		
Gironès	2		2	1	
Maresme	4	1	2	1	
Osona	1	1	1	1	
Pallars Jussà			1		
Pallars Sobirà	1				
Pla de l'Estany			1		
Segrià	2	1	1	1	
Selva	2	2	1		
Solsonès			1		
Tarragonès	2			1	
Terra Alta		1			
Urgell	8				
Vallès Occidental	10	3	8	2	1
Vallès Oriental	1	2	4		
Total	88	44	85	27	3

Font: Elaboració pròpia

Quant a la distribució territorial, les queixes per construcció i adequació dels habitatges es troben en quinze comarques, de la mateixa manera que els problemes de conservació i manteniment, tot i generar gairebé la meitat de queixes que aquestes darreres.

Així mateix, tal com es pot observar en la taula 8 i també en el gràfic 14, convé destacar que l'assetjament immobiliari novament es produeix als territoris amb grans concentracions urbanes.

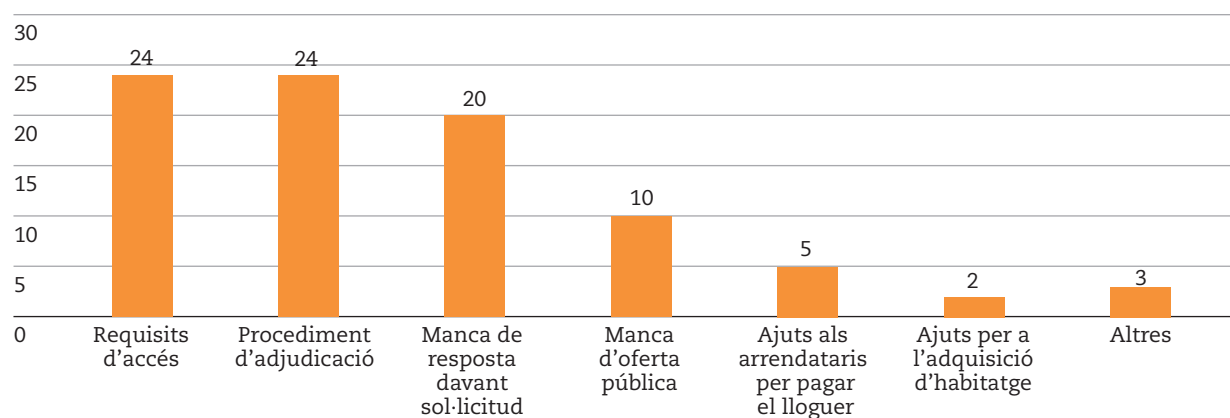
Gràfic 14: Distribució de l'objecte de la queixa segons el nombre d'habitants del municipi

Font: Elaboració pròpia

Amb relació al nombre d'habitants del municipi, la distribució percentual de les queixes és força equilibrada, si bé val la pena destacar que als municipis de més de 50.000 habitants és on hi ha més queixes pel que fa a la conservació i el manteniment dels habitatges.

4.2. Accés i adquisició

Com ja s'ha assenyalat anteriorment, l'accés i l'adquisició fan referència a les necessitats dels ciutadans des que es plantegen l'accés a l'habitatge fins que hi accedeixen de manera efectiva. El gràfic 15 presenta les causes principals per les quals es queixen els ciutadans.

Gràfic 15: Tipus de queixes en matèria d'accés i adquisició

Font: Elaboració pròpia

Els requisits d'accés per poder formar part del procediment d'adjudicació, juntament amb aquest, són les qüestions que presenten un grau més alt de disconformitat de les persones que sol·liciten la intervenció del Síndic.

Els anys d'empadronament que alguns ajuntaments exigeixen per optar a un habitatge és el requisit d'accés més qüestionat

Pel que fa als requisits d'accés, la majoria de queixes se centra en el nombre d'anys d'empadronament en un determinat municipi que exigeixen les administracions locals per poder optar a un habitatge. Òbviament, les bases de les convocatòries afecten la potestat discrecional dels ajuntaments, però certament l'elevat nombre d'anys que algunes administracions locals exigeixen per poder participar en la convocatòria resulta sovint excessiu. En efecte, en societats com les actuals, la mobilitat residencial s'ha incrementat de manera important i, de fet, en comarques amb un nombre elevat d'habitants, és difícil trobar persones joves que no s'hagin hagut de traslladar en cap moment de la seva vida a altres municipis per raons laborals, educatives, etc. Tenint present això, incorporar com a criteri un elevat nombre d'anys d'empadronament al municipi no és una mesura que

garanteixi una solució el més equitativa possible i que garanteixi als col·lectius més desfavorits accedir a un habitatge.

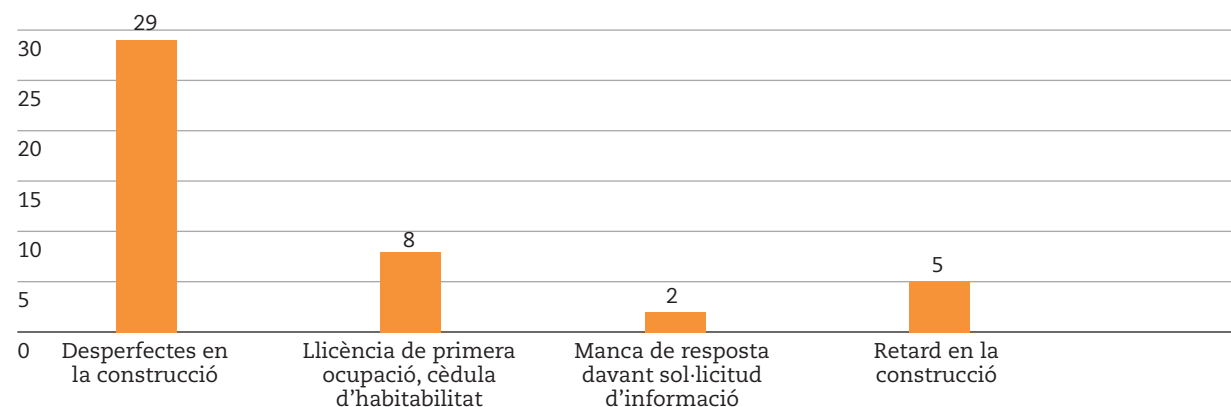
La tercera queixa més present quant a l'accés a l'habitatge no és un problema que afecti exclusivament aquesta matèria, sinó que es reproduïx en totes les administracions, independentment de l'assumpte de què es tracti. La resposta de les administracions davant qualsevol sol·licitud, sigui del tipus que sigui, a banda fins i tot de ser una obligació des del punt de vista jurídic, és un element fonamental per aproximar els ciutadans a les administracions públiques, per incrementar la confiança en les institucions i per poder garantir, com s'indica generalment en la informació institucional, que les administracions efectivament es troben al servei del ciutadà.

En quart lloc es troben les queixes per la manca d'oferta pública. Finalment, en un grau menor, es troben els ajuts per adquirir l'habitatge i els ajuts per pagar el lloguer per a arrendataris en risc d'exclusió social. El motiu de queixa pel que fa a aquests ajuts se centra en la manca d'informació i en el retard en el pagament dels ajuts.

4.3. Construcció i adequació

L'apartat de construcció i adequació agrupa les queixes plantejades des de la data de la finalització de la construcció fins un cop transcorreguts dos anys. El gràfic 16 presenta les causes principals per les quals es queixen els ciutadans en matèria de construcció i adequació.

Gràfic 16: Tipus de queixes en matèria de construcció i adequació



Font: Elaboració pròpia

Les queixes en matèria de construcció i adequació se centren, fonamentalment, en els desperfectes de l'habitatge des de l'inici de l'obra. D'aquestes queixes, el 72,41% fa referència a habitatges promoguts per administracions públiques, mentre que el 27,59% s'obre amb relació a habitatges promoguts per promotors privats. La intervenció del Síndic en aquest darrer cas és deguda no tant a la queixa per defectes en la construcció, sinó als problemes derivats de la tramitació i la resolució de les denúncies per part del Departament de Medi Ambient i Habitatge. En aquest sentit, la manca d'informació al ciutadà sobre l'estat de la tramitació de la denúncia o el retard en la resolució de l'expedient són alguns dels aspectes que més assenyalen els ciutadans amb relació a aquesta qüestió.

El segon aspecte sobre el qual es queixen els ciutadans se centra en el retard de les administracions a l'hora de tramitar la concessió de la llicència de primera ocupació i la cèdula d'habitabilitat.

No obstant això, convé assenyalar que arran del nombre de queixes sobre aquesta matèria, el Síndic ha obert una actuació d'ofici per estudiar-ne les causes i proposar millores i suggeriments, als

quals fan referència posteriors capítols d'aquest informe.

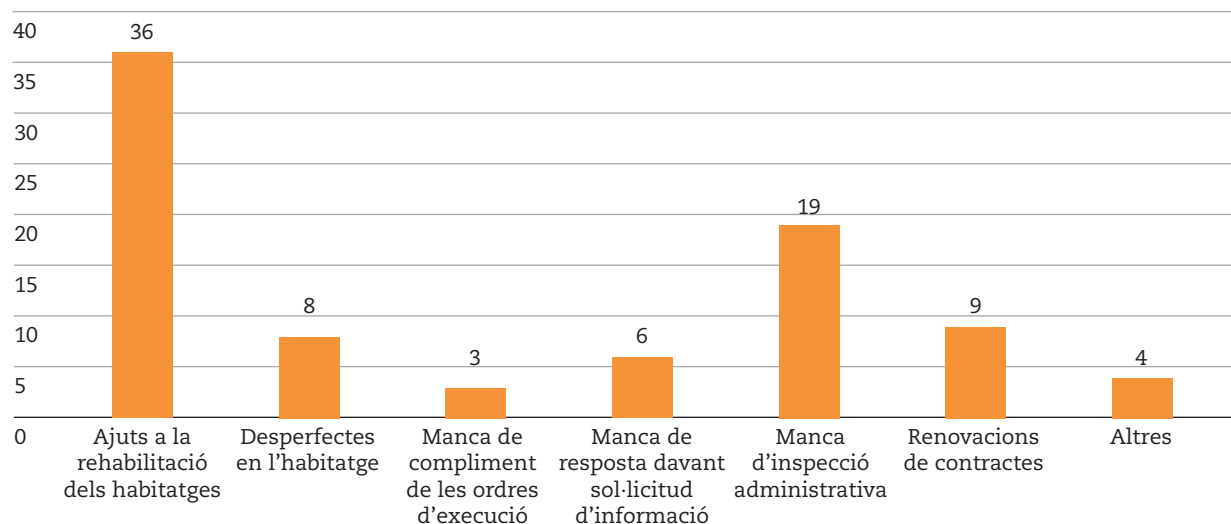
Cal intensificar els esforços per controlar i garantir l'estat correcte dels habitatges

Finalment, convé destacar la incorporació d'un nou tipus de queixa durant l'any 2006 en matèria de construcció i adequació, com és ara el retard en la construcció dels habitatges de protecció oficial.

4.4. Conservació i manteniment

L'apartat de conservació i manteniment, l'integren les queixes relatives al període comprès un cop transcorreguts els dos anys inicials de residència a l'habitatge fins que s'esdevé, entre altres, una desqualificació, un desnonament, una expropiació, etc. El gràfic 17 mostra els tipus de queixes que s'han rebut amb relació a aquesta matèria.

Gràfic 17: Tipus de queixes en matèria de conservació i manteniment



Font: Elaboració pròpia

Els ajuts destinats a la rehabilitació d'habitatges han generat durant els darrers dos anys un elevat nombre de queixes que se centren, fonamentalment, en un 58,3% dels casos, en el retard en el pagament de l'ajut, en un 33,3% dels casos, en la disconformitat amb la resolució denegatòria i, finalment, en un 8,3% dels casos, en la manca d'informació davant sol·licituds d'informació.

El fet que el 58,3% de les queixes sobre aquests ajuts versis sobre el retard en el pagament planteja la necessitat de redissenar els circuits funcionals i documentals d'aquests ajuts, i establir mecanismes de control per conèixer l'estat de tramitació dels expedients.

La segona qüestió que més queixes presenta és la manca d'inspecció administrativa per part de les administracions locals quant a l'estat dels habitatges, tot i la prèvia denúncia o sol·licitud dels ciutadans davant aquestes administracions. La funció de control, en aquest cas tant pel que fa a la manca d'inspecció administrativa com a la manca de compliment de les ordres d'execució que les mateixes administracions han decretat, sovint és una de les funcions més oblidades per les administracions en termes de recursos i, per tant, d'importància.

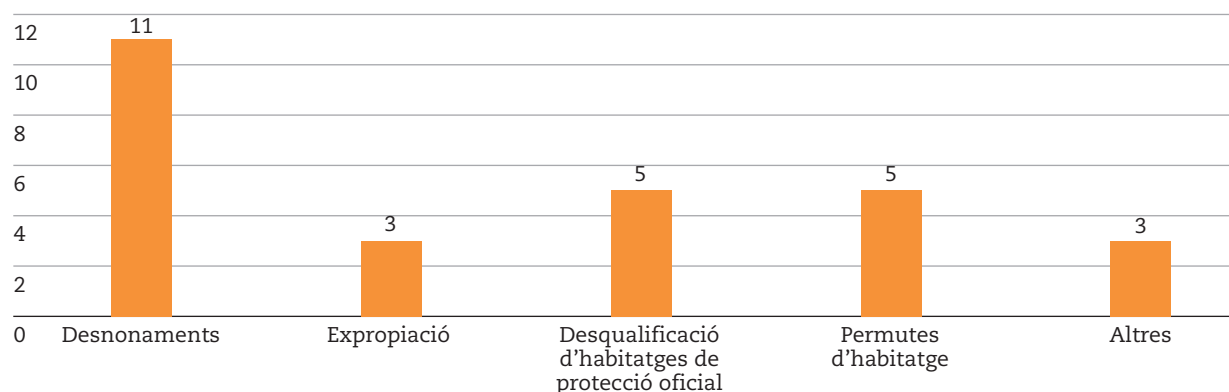
Tot i això, cal intensificar tots els esforços possibles per establir els controls necessaris i garantir un estat correcte dels habitatges.

Finalment, convé destacar els desperfectes en l'habitatge, no des de la construcció, sinó com a conseqüència de la intervenció posterior de la mateixa Administració pública en aquest cas. Així, formen part d'aquest grup de queixes les esquerdes, les humitats, etc. ocasionades per les obres públiques dutes a terme després de la construcció de l'habitatge i que es fonamenten en el retard en la tramitació dels procediments de responsabilitat patrimonial.

4.5. Altres (expropiacions, desqualificacions, etc.)

Aquest apartat fa referència a procediments de desqualificació d'habitatges, expropiacions, desnonaments, etc. i als problemes que es deriven de cadascuna d'aquestes situacions. El gràfic 18 mostra els aspectes principals sobre els quals els ciutadans s'han queixat amb relació a aquesta matèria.

Gràfic 18: Tipus de queixes



Font: Elaboració pròpia

En aquest apartat, les sol·licituds d'intervenció del Síndic de Greuges se centren, fonamentalment, en els casos de desnonaments dels habitatges, seguits dels retards en les tramitacions de sol·licituds de permutes d'habitatges de promoció pública i dels processos de desqualificació d'habitatges de protecció oficial. Amb relació a aquest darrer assumpte, cal assenyalar que en el 100% el motiu de la queixa es basa en la manca de coordinació entre el Departament de Medi Ambient i Habitatge i el Ministeri de Foment, respecte a retards en la tramitació dels expedients i la confusió entre les competències i les funcions que desenvolupen l'Administració estatal i l'Administració autonòmica en aquest procediment.

5. LES ADMINISTRACIONS AFECTADES PER LES QUEIXES

El fet que en el 12,95% de les queixes presentades al Síndic s'hagi hagut d'intervenir comptant, a l'hora de tramitar-les, amb dues administracions, o bé amb dos departaments o ens diferents dins d'una administració, és una prova de la necessària col·laboració que requereix la política d'habitatge. D'aquest 12,95%, en el 77,27% dels casos la intervenció s'ha produït entre l'Administració local i l'Administració autonòmica, mentre que en el 22,73% la tramitació s'ha produït entre l'Administració autonòmica i l'Administració estatal.

En efecte, tal com s'ha pogut observar en el decurs d'aquest estudi, l'existència de col·lectius en risc d'exclusió social en matèria d'habitatge o la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques davant obres públiques que perjudiquen l'estat dels immobles generen la necessitat de concebre l'habitatge com una política pública que no pot ser entesa només des del punt de vista de

l'oferta i la demanda. A tall exemple, cal esmentar que en el 60% dels casos en què el Síndic s'ha hagut d'adreçar a dos departaments de la Generalitat de Catalunya per resoldre una queixa, aquests han estat el Departament de Medi Ambient i Habitatge i el Departament de Benestar i Família (actualment, Departament d'Acció Social i Ciutadania).

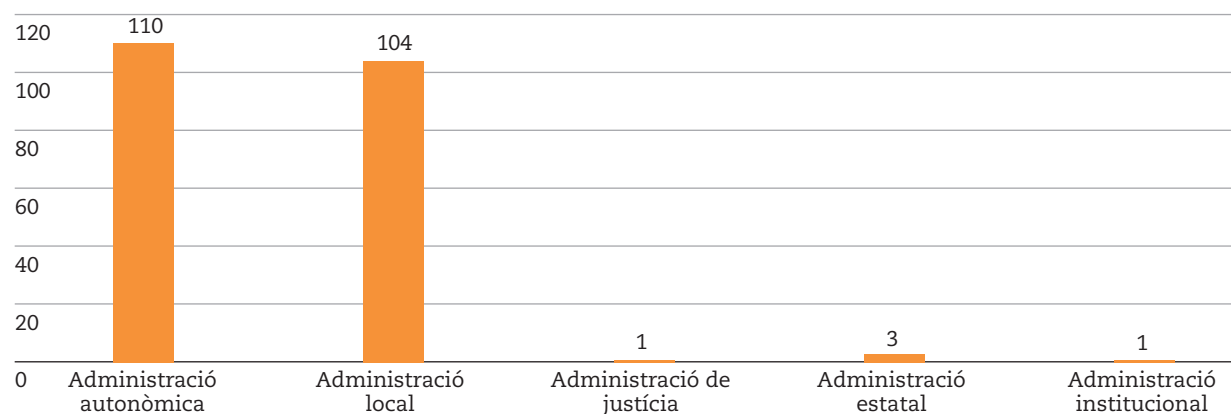
De la mateixa manera, la necessària interrelació des del punt de vista competencial entre les administracions locals i autonòmica, en matèria urbanística, de serveis socials, entre altres, requereix la necessària cooperació entre les diverses administracions.

A més, tal com s'ha pogut observar de manera detallada en l'apartat 4.5, la manca de coordinació entre administracions públiques, com ara el cas de l'Administració estatal i l'autonòmica, genera problemes greus als ciutadans pel que fa a l'exercici dels seus drets.

La manca de coordinació entre administracions genera problemes greus als ciutadans per exercir els seus drets

En els casos en què no ha calgut la tramitació amb dues administracions o amb dos ens dins d'una mateixa administració, les queixes s'han distribuït de manera similar entre l'Administració autonòmica i la local.

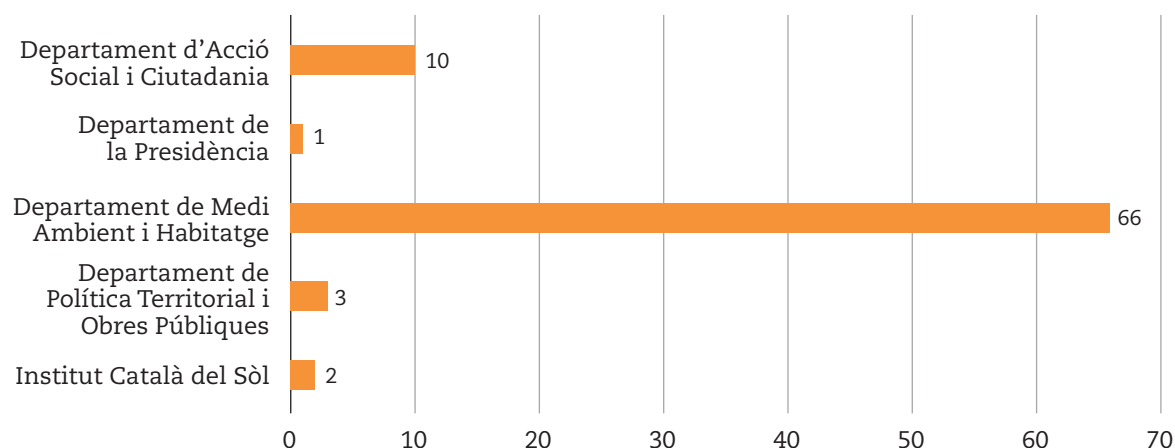
Gràfic 19: Distribució de les queixes per tipus d'administració



Font: Elaboració pròpia

Pel que fa a l'Administració autonòmica, al Departament de Medi Ambient i Habitatge li correspon el 60% de les queixes, seguit del Departament d'Acció Social i Ciutadania amb el 9,1% de les queixes.

Gràfic 20: Distribució de les queixes relatives a la Generalitat de Catalunya per departaments⁶



Font: Elaboració pròpia

Amb relació a l'Administració local, a excepció de sis queixes en què intervenien ens supramunicipals, la resta de queixes (102) s'ha formulat amb relació a ajuntaments. La distribució del nombre de queixes a ajuntaments es presenta en la taula 9.

Taula 9: Distribució de les queixes relatives als ajuntaments de Catalunya

Ajuntament d'Albatàrrec	1
Ajuntament d'Almatret	1
Ajuntament de Badalona	4
Ajuntament de Balsareny	1
Ajuntament de Banyoles	1
Ajuntament de Barcelona	35
Ajuntament de Blanes	1
Ajuntament de Calafell	1
Ajuntament de Calonge	2
Ajuntament de Canet de Mar	1
Ajuntament de Castellar del Vallès	1
Ajuntament de Cornellà de Llobregat	2
Ajuntament d'Esplugues del Llobregat	1
Ajuntament del Figaró-Montmany	1
Ajuntament de Fogars de la Selva	1
Ajuntament de Gavà	2
Ajuntament d'Horta de Sant Joan	1
Ajuntament d'Isòvol	1

Ajuntament de La Bisbal d'Empordà	1
Ajuntament de l'Escala	1
Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat	3
Ajuntament de Lleida	3
Ajuntament de Lles de Cerdanya	1
Ajuntament de Manresa	2
Ajuntament de Molins de Rei	1
Ajuntament del Prat de Llobregat	2
Ajuntament de Reus	1
Ajuntament de Ripollet	1
Ajuntament de Sabadell	4
Ajuntament de Sant Adrià del Besòs	3
Ajuntament de Sant Bartomeu Grau	1
Ajuntament de Sant Cugat del Vallès	3
Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat	1
Ajuntament de Sant Joan Despí	1
Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet	1
Ajuntament de Sitges	1
Ajuntament de Tagamanent	1
Ajuntament de Tarragona	1
Ajuntament de Tàrraga	1
Ajuntament de Terrassa	1
Ajuntament de Vic	1
Ajuntament de Viladecans	1
Ajuntament de Viladecavalls	2
Ajuntament de Vilassar de Dalt	1

Font: Elaboració pròpia

Com es pot observar en la taula, els ajuntaments que més queixes han rebut han estat l'Ajuntament de Barcelona, l'Ajuntament de Badalona i l'Ajuntament de Sabadell.

⁶ L'Institut Català del Sòl es classifica de manera diferenciada respecte als departaments.

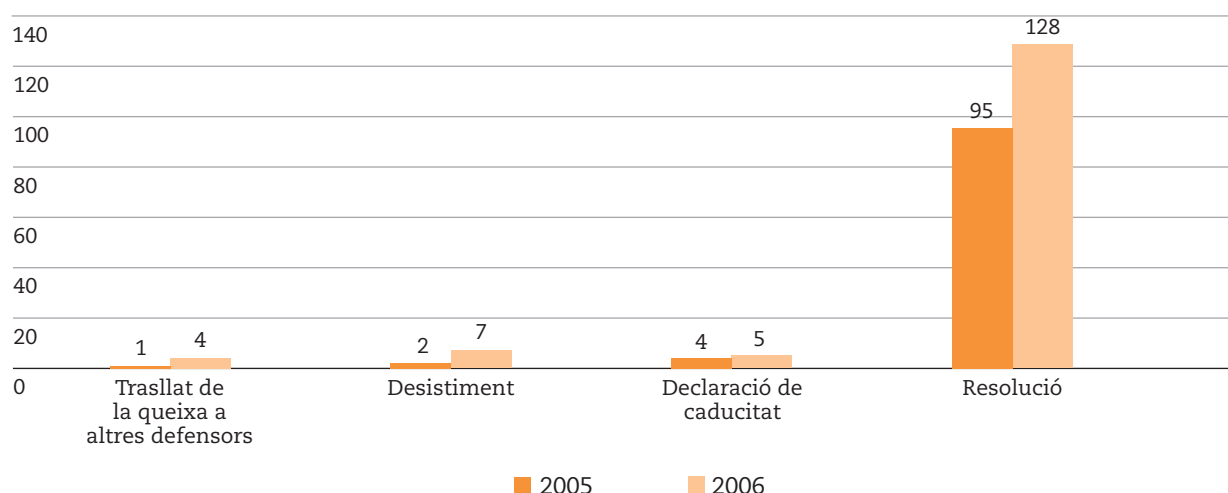
6. LES RESOLUCIONS DEL SÍNDIC

Del conjunt de queixes tramitades pel Síndic (247), cal ressaltar l'increment del 34,74% del nombre de resolucions emeses per la institució, com a conseqüència de l'augment del nombre de queixes i de l'increment de la intervenció pública en matèria d'habitatge.

Tal com es pot observar en el gràfic 21, la resta de

formes de finalitzar els expedients l'any 2006 és menor en relació amb l'increment del nombre de queixes. Tot i això, convé ressaltar la col·laboració estreta que s'està mantenint amb els síndics locals. En efecte, l'increment del trasllat de les queixes a altres defensors s'ha produït arran del compliment dels convenis de col·laboració amb els síndics locals que permet, sempre que així ho sol·liciti la persona interessada, solucionar els problemes de la manera més pròxima possible.

Gràfic 21: Tipus de finalització de les queixes en matèria d'habitatge

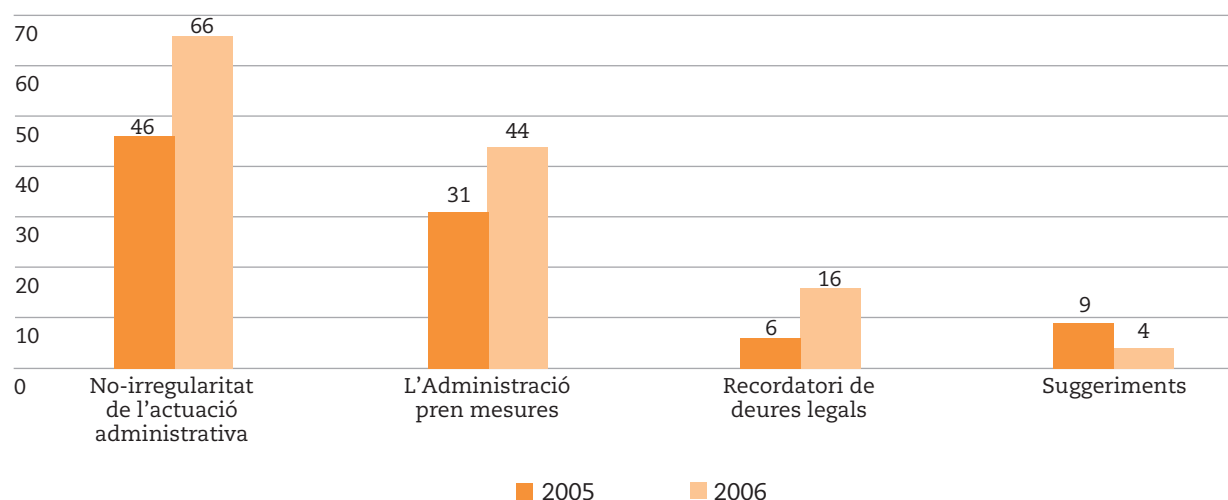


Font: Elaboració pròpia

Del conjunt de resolucions emeses pel Síndic, en un 45,34% dels casos, el Síndic no ha observat cap irregularitat en la intervenció administrativa, atenent els criteris de compliment de la legalitat.

En segon lloc, després d'haver-se presentat la queixa a la institució, en un 30,37% dels casos l'Administració ha pres mesures per resoldre el problema.

Gràfic 22: Tipus de resolució de les queixes plantejades al Síndic



Font: Elaboració pròpia

En tercer lloc, el 9,3% de les resolucions del Síndic s'ha fonamentat en el recordatori de deures legals. En concret, i d'acord amb la Llei 30/1992, del 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (modificada per la Llei 4/1999), es recorda a les administracions públiques amb certa freqüència la necessitat de complir l'article 42 de la llei esmentada i els principis d'eficàcia i celeritat que han de regir en tots els procediments administratius.

Pel que fa als suggeriments, el Síndic ha fet ús d'aquest tipus de resolucions per resoldre els desperfectes ocasionats als immobles, l'exclusió de determinades persones en les llistes per accedir als habitatges de protecció oficial, els retards en la construcció o l'assetjament immobiliari, entre altres. Finalment, convé assenyalar que el grau d'acceptació dels suggeriments ha estat del 69,23%, respecte a un 23,1% en què s'han acceptat parcialment els suggeriments i, finalment, un 7,69%, en què les administracions no han acceptat els suggeriments del Síndic.

ANNEX I: VARIABLES I VALORS RECOLLITS EN CADA GRUP

Taula 1: Variables utilitzades per a les dades identificatives de les queixes

Variable	Valors
Número de queixa/cas	Identificació de la queixa/cas
Tipus d'intervenció	• Queixa • Actuació d'ofici
Any	• 2005 • 2006

Taula 2: Variables utilitzades per determinar les característiques sociològiques de les persones que presenten queixes

Variable	Valors
Tipus de persona	• Física • Jurídica
Nombre d'afectats ⁷	Variable quantitativa
Sexe	• Home • Dona • No aplica⁸
Edat	• Menys de 35 anys • Entre 35 i 50 anys • Entre 51 i 65 anys • Més de 65 anys • Desconegut • No necessari⁹
Immigrant	• Sí • No • No aplica⁴
Receptor de pensions no contributives	• Sí • No • No aplica⁴
Mobilitat reduïda/discapacitat	• Sí • No • No aplica⁴

⁷ Nombre de persones interessades que signen la sol·licitud d'intervenció del Síndic.

⁸ S'utilitza el valor *no aplica* per a aquells casos en què es tracta d'una persona jurídica.

⁹ S'utilitza el valor *no necessari* per a aquells casos en què es tracta d'una persona jurídica.

Taula 3: Variables utilitzades per determinar el règim de tinença i tipus d'habitatge als quals es fa referència en la queixa

Variable	Valors
Règim de tinença	• Propietat • No-propietat
Tipus de propietat	• Compra
Tipus de no-propietat	• Lloguer • Ocupació • Sense cap propietat
Tipus de residència	• Primera residència • Segona residència
Habitatge protegit	• Sí • No

Taula 4: Tipus de queixes / Objecte de les queixes

Variable	Valors
Matèria	• Accés/adquisició • Construcció/adequació • Conservació i manteniment • Altres • Assetjament immobiliari
Tipus de queixes d'accés/adquisició	• Manca d'oferta pública • Manca de resposta davant la sol·licitud d'informació • Requisits d'accés en les convocatòries de promoció d'habitatges públics • Procediment d'adjudicació de les convocatòries de promoció d'habitatges públics • Ajuts per accedir a l'habitatge • Ajuts a arrendataris en risc d'exclusió social
Tipus de queixes de construcció i adequació	• Manca de resposta davant la sol·licitud d'informació • Llicència de primera ocupació i cèdula d'habitabilitat • Desperfectes en la construcció • Retard en la construcció d'habitatges de promoció pública • Altres
Tipus de queixes de conservació i manteniment	• Ajuts a la rehabilitació • Renovació de contractes d'habitatge públic en règim de lloguer o arrendament • Manca de resposta davant la sol·licitud d'informació • Manca d'inspecció administrativa • Desperfectes en l'habitatge • Manca de compliment de les ordres d'execució • Altres
Altres	• Desqualificació d'habitatges de protecció oficial • Permutes • Expropiacions • Desnonaments • Altres

Taula 5: Distribució territorial de les queixes

Variable	Valors
Municipi	Nom del municipi
Comarca	Nom de la comarca que integra el municipi
Província	Nom de la província que integra el municipi
Tipus de municipi	• Menys de 5.000 habitants • De 5.000 a 20.000 habitants • De 20.001 a 50.000 habitants • Més de 50.000 habitants

Taula 6: Administracions afectades

Variable	Valors
Nombre d'administracions afectades	Variable quantitativa
Nombre de departaments de la Generalitat de Catalunya afectats	Variable quantitativa
Tipus de combinació quan hi ha més d'una administració afectada	• Administració autonòmica i Administració estatal • Administració autonòmica i Administració local
Tipus de combinació entre l'Administració autonòmica i l'Administració estatal	• Departament de Medi Ambient i Habitatge (en endavant, DMAH) i Ministeri de Foment • DMAH i Ministeri de l'Habitatge
Tipus de combinacions detectades entre l'Administració autonòmica i l'Administració local	• ADIGSA i Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat • Departament de Benestar i Família (actualment i en endavant, Departament d'Acció Social i Ciutadania) i Ajuntament de Barcelona • Departament de la Presidència i Ajuntament de Barcelona • DMAH i Ajuntament de Sabadell • DMAH i Ajuntament de Montcada i Reixac • Departament d'Educació i Ajuntament de la Pobla de Lillet • Departament d'Acció Social i Ciutadania i Ajuntament de Tàrraga
Tipus de combinació quan hi ha més d'un departament de la Generalitat de Catalunya afectat	• DMAH i Departament de Política Territorial i Obres Públiques (en endavant, DPTOP) • DMAH i Departament d'Acció Social i Ciutadania • DMAH i Departament de la Presidència • DMAH i ADIGSA • Departament d'Acció Social i Ciutadania i ADIGSA
Tipus d'administració quan només hi ha una administració afectada	• Administració estatal • Administració autonòmica • Administració local • Administració de justícia • Administració institucional
Tipus d'ens de l'Administració estatal	• Ministeris • Empreses públiques
Tipus d'ens de l'Administració autonòmica	• Departaments • Agències
Tipus d'ens de l'Administració local	• Diputacions provincials • Consells comarcals • Ajuntaments

Taula 7: Resolucions del Síndic

Variable	Valors
Tipus de finalització	• Resolució • Desistiment • Declaració de caducitat
Tipus de resolució	• No-irregularitat / Actuació correcta de l'Administració • Accepta la resolució • Accepta parcialment la resolució • No accepta la resolució

ANNEX II: LA PROBLEMÀTICA DE L'HABITATGE EN LES MEMÒRIES DELS DEFENSORS LOCALS

En el marc de les relacions de col·laboració existents entre el Síndic i els defensors locals que hi ha en alguns municipis de Catalunya, hem revisat diverses memòries anuals per esbrinar l'abast de la problemàtica en la part que afecta competències municipals. De l'anàlisi, se'n desprèn una clara coincidència amb les problemàtiques que serveixen de base per a la redacció d'aquest informe.

Així, l'Informe 2006 de la Síndica de Barcelona recull una relació de queixes vinculades a l'habitatge que són tot un relat de les diverses casuístiques limitadores de drets en aquest camp. A partir d'una queixa concreta, la Síndica situa el problema de les llistes d'espera i de la inactivitat municipal fins que la necessitat de disposar d'un habitatge passa d'un estadi d'urgència a un d'inevitabilitat, la qual cosa ens ha de fer reflexionar sobre la necessitat que l'Administració actuï a partir d'actituds més preventives.

Els defensors locals recullen queixes que posen de manifest la necessitat d'una política preventiva

El mateix informe tracta de la problemàtica dels ajuts i els col·lectius que queden exclosos de l'accés a l'habitatge, especialment —i d'això tractava la queixa— quan una família té la puntuació màxima per accedir a un habitatge públic, disposa d'una puntuació molt elevada per la seva situació familiar i, a més, està seguint un procés d'inserció per mitjà del SIS, però no pot acreditar uns ingressos suficients per fer front al lloguer i queda exclosa de la convocatòria.

Aquesta problemàtica la recullen també altres defensors locals, com ara el Síndic Defensor de la Ciutadania de Badalona (Memòria 2005), el qual hi afegeix que dins d'aquest grup de persones menys afavorides econòmicament ens podem trobar mol-

tes persones immigrades que tenen força dificultats afegides per trobar una feina amb totes les garanties que els permeti d'accedir a l'habitatge públic.

Aquesta recomanació és compartida per la Síndica de Barcelona, que afirma textualment:

“Tot això provoca que hi hagi una franja de població de rendes baixes que, malgrat que disposa d'ingressos regulars, pràcticament queda exclosa de l'habitatge social i dels ajuts per a l'accés a l'habitatge. Són principalment aquelles persones que tenen sous que poden estar per sobre del salari mínim interprofessional, però que no arriben al nivell de renda del que avui es coneix com a mileuristes.

Una part d'aquestes necessitats estaven cobertes amb els pisos que gestiona el Patronat Municipal de l'Habitatge (PMH), on l'accés als habitatges es regeix per altres criteris a més del nivell de renda. Però, amb l'inici del registre únic de l'Institut Municipal d'Urbanisme, el PMH no ha admès noves sol·licituds i només atén emergències socials. Alhora, el nombre de pisos socials que s'ha gestionat a través del PMH sempre ha estat insuficient per atendre la demanda.

Per això, caldria valorar si l'accés als habitatges de protecció oficial que realitza l'Ajuntament hauria de ser tot per sorteig.

Segurament seria més convenient reservar un percentatge de pisos suficient per adjudicar segons les circumstàncies familiars i personals del sol·licitant i ordenar-ne la disponibilitat segons aquests barems.

En tot cas, les creixents dificultats per accedir a un habitatge a la ciutat de Barcelona evidencien la manca ja històrica d'assumpció de la responsabilitat pública per a la realització del dret constitucional a disposar d'un habitatge digne.”

Es poden trobar reflexions similars en la memòria 2006 del Síndic Personer de Mollet del Vallès.

És natural que les temàtiques tractades pels síndics locals vinculin de manera constant *habitatge i serveis socials*, ja que són les vies per les quals l'abast del problema pot ser tractat des de l'ajuntament. Per això, observem que moltes memòries situen el problema d'accedir a l'habitatge (tractat a escala local), no pas com un apartat específic de l'informe anual, sinó dins el capítol de serveis socials.

El cas més evident és el de la Síndica de Vilafranca del Penedès (Memòria 2005), la qual fa esment de les queixes rebudes en matèria d'habitatge i les vincula a víctimes de la violència de gènere, famílies monoparentals amb fills i persones amb pocs recursos econòmics o nuls. Són tres exemples de les problemàtiques “de proximitat” tractades per defensors locals.

El Defensor de la Ciutadania de Vilanova i la Geltrú (Memòria 2005) s'hi refereix en diverses ocasions (una ciutadana desnonada que no disposa d'habitatge per a ella i els seus fills; una mare sense recursos econòmics per afrontar les rendes del lloguer) i, així mateix, introdueix una recomanació per cercar avals de fundacions privades per coadjuvar amb les polítiques públiques d'habitatge i fer més eficaç l'actuació municipal en situacions d'urgència.

És absolutament necessari augmentar l'oferta d'habitatge protegit

En la mateixa direcció, el Defensor de la Ciutadania de Santa Coloma de Gramenet (Informe 2004) tracta la insuficiència d'ajuts, les limitacions existents en les cobertures d'ajuts puntuals i la necessitat d'incrementar els pressupostos en serveis socials per fer front, entre altres demandes, a les necessitats d'habitatge.

En altres ocasions, els serveis socials municipals no aprecien raons d'urgència per iniciar actuacions (Informe del Síndic Municipal de Sant Boi del 2005) davant la queixa d'una ciutadana per la manca de resposta a la sol·licitud de disposar d'un pis social pel desnonament del que ocupa. En aquest cas, la proximitat al territori del síndic municipal li per-

met d'apreciar la versemblança de la resolució dels serveis socials del seu ajuntament.

En el mateix camp d'activitat social s'emmarca la queixa descrita pel Síndic Personer de Mollet del Vallès (Memòria 2006), referida a les dificultats d'un ciutadà amb mobilitat reduïda per accedir al seu habitatge quan l'ascensor està avariats.

Així mateix, observem que hi ha dos informes anuals de defensors locals que fan referència als problemes derivats de l'assetjament immobiliari. El Defensor del Ciutadà de Figueres (Memòria 2005), o el Defensor de la Ciutadania de Vilanova i la Geltrú (Memòria 2005), que recull dues queixes referides al tema.

El problema de l'assetjament immobiliari està relacionat amb la necessitat de disposar d'una xarxa de pisos d'inclusió social. D'aquest problema, se n'ocupa la Síndica de Barcelona, que afirma que aquests habitatges faciliten la possibilitat de culminar amb èxit els processos d'inclusió de les persones o les famílies. Tot i així, la previsió de cinquanta pisos l'any 2010 és insuficient per fer front a la realitat existent i abocarà les persones sense sostre a pisos sobreocupats si no s'assegura més oferta d'habitatge. Una solució seria establir pisos permanents compartits amb una supervisió.

Sembla prou clar que quan aquesta xarxa no funciona, una de les conseqüències és l'existència de pisos sobreocupats, tal com ho recull el Síndic Defensor de la Ciutadania de Badalona (Memòria 2005), que vincula l'existència d'aquests habitatges amb les escalades de conflictes veïnals.

Igualment, val a dir que la Memòria 2006 del Síndic Personer de Mollet del Vallès conté una reflexió sobre les situacions vinculades a la promoció pública d'habitatges per part de promotors privats, els ens cooperatius i els nivells d'informació que es faciliten en cada cas.

Finalment, no voldríem deixar de recollir les conclusions de l'Informe de la Síndica de Barcelona, que coincideixen substancialment amb les del Síndic de Palamós i palesen la necessitat d'augmentar l'oferta d'habitatge protegit, d'incloure en l'oferta d'habitatges protegits fórmules que hi garanteixin l'accés a les persones que, amb els barems actuals, quedarien excloses i d'arbitrar les mesures necessàries perquè les persones acollides en pisos d'inclusió puguin trobar una sortida normalitzada i estable.

CAPÍTOL 2: ANÀLISI DE PROBLEMÀTIQUES CONCRETES RELACIONADES AMB EL DRET A L'HABITATGE

En el capítol 1 d'aquest informe hem analitzat de manera exhaustiva les dades estadístiques de les queixes presentades al Síndic durant els anys 2005 i 2006; tot seguit pertoca analitzar-ne el contingut. Per això, en aquest capítol volem destacar alguns dels problemes concrets que hem constatat més sovint en les queixes i les consultes rebudes a la institució, que lògicament no constitueixen una diagnosi exhaustiva de totes les problemàtiques que en matèria d'habitatge podem trobar, però que, no obstant això, hem volgut posar de manifest perquè són rellevants i afecten un gran nombre de persones.

1. L'ACCÉS A L'HABITATGE

El gràfic que apareix a continuació, que recull els resultats de l'enquesta de la fundació Un Sòl Món (FUSM) en què han participat diversos ajuntaments, constata que, efectivament, la problemàtica d'habitatge amb què es troben aquests ajuntaments és diversa i afecta diversos col·lectius de persones.

Així, la perpetuació de l'estada al nucli familiar, que afecta principalment la gent jove, és el problema més freqüent dels que han detectat els municipis, amb un percentatge del 19'70%.

Molt a prop trobem el problema derivat de la manca d'adaptació dels habitatges a les necessitats de la població amb mobilitat reduïda, que afecta la gent gran i les persones discapacitades, amb un percentatge del 18'89%. A continuació, la dificultat econòmica per fer front al pagament de

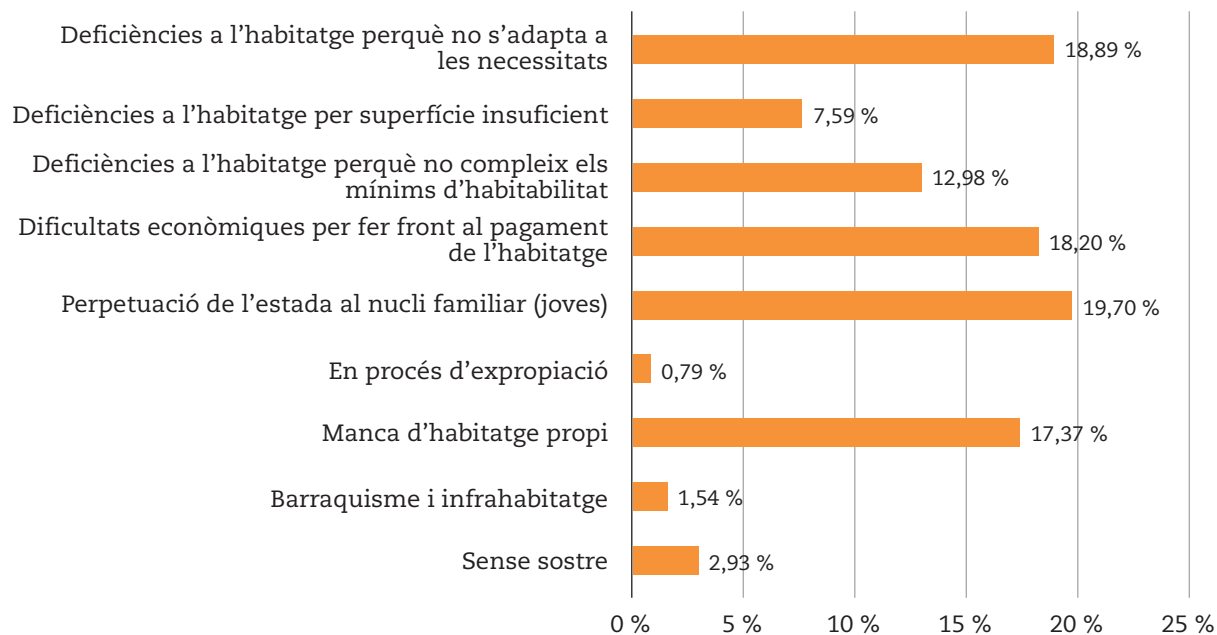
la renda del lloguer o de la quota del préstec hipotecari, amb un percentatge del 18'20%, i, finalment, els casos de manca d'habitatge propi, que constitueixen el 17'37% del conjunt total de problemes en matèria d'habitatge, incloent-hi, entre altres, els casos de persones que viuen en habitacions, pensions, albergs, en habitatges d'amics o familiars, en habitatges compartits o en habitatges que han ocupat de manera il·legal.

La perpetuació de l'estada dels joves al nucli familiar és el problema més freqüent detectat pels municipis enquestats

En un segon terme, constatem que hi ha un nombre considerable de casos d'habitatges que no compleixen els requisits mínims d'habitabilitat (12'98%) i que la sobreocupació d'habitatges comença a ser un problema important per a molts municipis (7'59%).

Finalment, tot i que en un grau inferior, observem també que els ajuntaments enquestats han posat de manifest altres problemes relatius a la situació en què es troben les persones sense sostre (2'93%), situacions de barraquisme i infrahabitatge (1'54%), i el cas de les persones que es troben immerses en processos d'expropiació (0'79%).

Gràfic 23: Problemàtiques d'habitatge



Font: Enquesta FUSM

1.1. El dret de les persones a la informació sobre el seu dret a accedir a un habitatge de protecció pública. La “finestreta única”

Un dels problemes que constatem amb més freqüència en les queixes que rebem a la institució és la desinformació amb què es troben les persones que volen accedir a un habitatge amb protecció oficial i que es veuen obligades a fer autèntics pelegrinatges per les administracions públiques, les cooperatives, els sindicats i les entitats sense ànim de lucre que promouen habitatges amb protecció oficial, amb l'objectiu de conèixer si hi ha habitatges disponibles que els puguin ser adjudicats i quins són els requisits que han de complir per ser-ne adjudicataris.

Així mateix, és motiu de queixa constant el fet de presentar una sol·licitud d'habitatge protegit, que de vegades s'ha de reiterar any rere any perquè caduca, i no rebre cap resposta de l'Administració.

Davant d'això, volem recordar primerament l'obligació de l'Administració de donar resposta expressa i motivada a la persona que s'hi ha adreçat, tot informant-la sobre la disponibilitat d'habitatges protegits existent i sobre les actuacions que pot dur a terme per accedir a un habitatge: ja sigui la presentació d'una sol·licitud, la incorporació de les dades de la persona en una llista d'espera o en bases de dades de persones interessades en futures promocions d'habitatge, o tal com ho hagi establert l'Administració de què es tracti. En tots els casos, però, ha d'oferir a la persona una informa-

ció clara, detallada i per escrit sobre els processos que ha de seguir quan s'hagi adreçat per escrit a l'Administració o quan així ho sol·liciti.

La Generalitat podria ser l'administració idònia per publicar tota la informació sobre les promocions d'habitatge

De tota manera, a banda de la necessitat de donar una resposta individualitzada a les sol·licituds concretes d'habitatge, cal garantir als interessats a accedir a l'habitatge el seu dret a la informació, en el sentit que en qualsevol moment puguin conèixer quines són les promocions d'habitatges amb protecció oficial que ofereixen les diverses administracions públiques de Catalunya —fins i tot cooperatives, fundacions, sindicats o altres— i quins són els col·lectius destinataris, els requisits per optar a l'adjudicació, els preus dels habitatges, etc., la qual cosa s'hauria d'articular mitjançant canals d'informació accessibles i fàcilment comprensibles per al conjunt de la ciutadania, com ara telèfons d'informació específics, pàgines web, etc.

En aquest sentit, fóra convenient centralitzar tota aquesta informació mitjançant sistemes de “finestreta única”, de manera que la persona interessada

a accedir a un habitatge protegit no es vegi obligada a fer el pelegrinatge abans comentat, sinó que pugui accedir a tota la informació mitjançant una única consulta.

Respecte a això, partint de la base que l'habitatge té un caràcter supralocal, l'Administració de la Generalitat de Catalunya podria ser l'administració idònia per recollir i publicar, de manera permanent i actualitzada, tota la informació sobre les promocions d'habitatge que es duen a terme arreu de Catalunya, fent ús dels sistemes d'informació de què ja disposa la Generalitat de Catalunya, com ara el telèfon 012 d'atenció telefònica o la mateixa pàgina web del Departament de Medi Ambient i Habitatge per fer arribar tota aquesta informació als ciutadans amb la màxima transparència i claredat. Es tractaria, en definitiva, d'un "inventari únic" de pisos a disposició de les persones al qual podrien accedir totes les administracions i les entitats públiques i privades que operen en el sector.

No cal dir que aquest sistema d'informació, centralitzat de cara al ciutadà, requeriria la col·laboració de totes les administracions públiques i entitats privades que promouen habitatge protegit, a l'hora de facilitar a l'Administració de la Generalitat de Catalunya tota la informació necessària sobre les actuacions que duen a terme en matèria d'habitatge.

1.2. La necessitat de prestar una especial consideració als col·lectius més vulnerables de la societat. Les línies d'ajut per pagar el lloguer com a mesura que haurien d'impulsar les administracions públiques. La memòria social del POUM¹⁰

Si bé la dificultat per accedir a un habitatge no és un problema que afecti exclusivament els col·lectius més desfavorits de la societat, sí que és cert que aquests tenen una dificultat afegida a l'hora d'accedir a un habitatge, per raó de les condicions socioeconòmiques en què es troben.

Per aquest motiu, les administracions públiques han de tenir una especial consideració davant d'aquests col·lectius. Sobre això, cal recordar que l'article 47 del vigent Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) obliga els poders públics a prestar una atenció especial als joves i als col·lectius més necessitats a l'hora d'adoptar les mesures necessàries per garantir-ne el dret a l'habitatge.

Entre les mesures que poden adoptar les administracions públiques amb aquesta finalitat, volem destacar la necessitat d'impulsar línies d'ajut per pagar el lloguer que tinguin en compte dues circumstàncies diferenciades.

D'una banda, la necessitat de garantir l'accés a l'habitatge en règim de lloguer als col·lectius més necessitats mitjançant fórmules com avals i ajuts econòmics de caràcter periòdic que els permetin accedir a l'habitatge i mantenir-ne la possessió després del pagament de la renda del lloguer.

Cal garantir l'accés a l'habitatge de lloguer als col·lectius més necessitats amb avals i ajuts econòmics periòdics

D'altra banda, l'establiment dels ajuts econòmics que calguin per ajudar aquelles persones que ja disposen d'un habitatge a títol d'arrendament i que, de manera puntual, es poden trobar en una situació crítica, com per exemple la pèrdua del lloc de treball, que posi en perill el manteniment d'aquest dret d'ocupació perquè no disposen dels ingressos econòmics suficients per fer front al pagament de la renda.

A més d'impulsar i potenciar aquestes línies d'ajut per pagar el lloguer, que considerem d'una gran utilitat sobretot tenint en compte que el parc d'habitatges protegit avui existent no permet donar resposta al gran nombre de sol·licitants d'habitatge, volem remarcar la necessitat que l'Administració sigui especialment curosa a l'hora de determinar quins han de ser els requisits que han d'acreditar les persones que volen accedir a aquests ajuts i eviti imposar criteris excloents o de compliment difícil, com per exemple la determinació d'uns ingressos econòmics que puguin excloure moltes persones que, tot i disposar d'uns ingressos superiors als que es puguin determinar legalment, no puguin igualment fer front al pagament de la renda del lloguer.

Així mateix, considerem que perquè els ajuts a què ens hem referit en primer lloc tinguin la deguda eficàcia i assoleixin la finalitat que persegueixen, que és ajudar l'arrendatari a fer efectiu el pagament de la renda d'un lloguer que supera amb escreix les seves possibilitats econòmiques i, en definitiva, lluitar contra l'exclusió social residencial, és imprescindible que el pagament d'aquests ajuts tingui el caràcter de prestació social periòdica, de manera

¹⁰ Pla d'ordenació urbanística municipal

que l'arrendatari pugui fer efectiu el pagament de la renda del lloguer, que habitualment té caràcter mensual, gràcies a l'ajut que, amb la mateixa periodicitat, pugui rebre de l'Administració.

És per això que considerem necessari reconèixer que aquests ajuts no tenen el caràcter de subvenció, el pagament del qual es condiciona de manera general a l'acreditació prèvia per part del beneficiari de l'acompliment de l'objectiu o l'activitat subvencionada, sinó de prestació social periòdica.

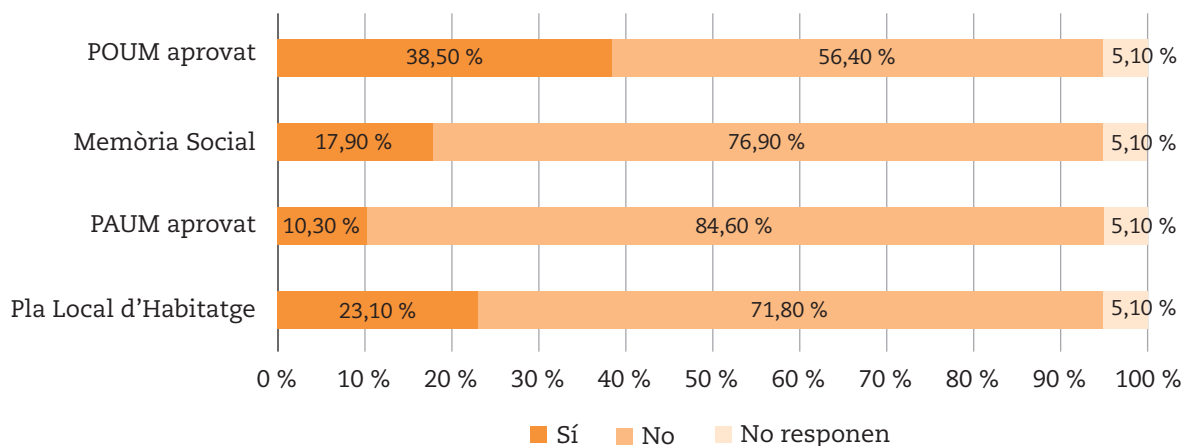
No té cap sentit, per exemple, que tal com va establir la resolució del Departament de Medi Ambient i Habitatge número 1155/2006, per la qual es van convocar les subvencions corresponents a l'any 2006 per ajudar a pagar el lloguer arrendataris en risc d'exclusió social per motius residencials, el termini màxim per resoldre la convocatòria d'ajuts sigui de sis mesos a comptar des de la finalització del termini de presentació de sol·licituds i que, posteriorment, es realitzi un únic pagament de la

subvenció concedida, atès que, tal com van exposar diverses persones que es van adreçar a la institució amb relació a aquest assumpte, pot succeir que quan el beneficiari hagi rebut el pagament de la subvenció, ja es trobi immers en un procediment judicial de desnonament per manca de pagament de les rendes del lloguer.

Per aquest motiu, volem posar de manifest que l'eficàcia d'aquesta línia d'ajuts econòmics està certament condicionada a l'agilitat de l'Administració a l'hora de tramitar i resoldre els procediments de concessió dels ajuts, i en la diligència i la rapidesa de l'Administració a l'hora d'ordenar-ne el pagament i fer-lo efectiu a la persona beneficiària.

La valoració d'aquestes situacions de necessitat i dels col·lectius més vulnerables cal que sigui tinguda en consideració en la memòria social del POUM de cada municipi, sens perjudici d'altres instruments de què es vulguin dotar els ajuntaments (PAUM¹¹, Pla local d'habitatge¹², etc.).

Gràfic 24: POUM, Memòria social, PAUM i Pla local d'habitatge



Font: Enquesta FUSM

En el gràfic 24 podem comprovar que només un 38'5% dels municipis afirma que disposa de pla d'ordenació urbanística municipal, enfront d'un 56'4% que manifesta que no en disposa.

D'aquest 56'4% de municipis que ha reconegut que no disposa de POUM, només un 5'1% de municipis ha indicat que l'està elaborant, mentre que el 51'3% restant ha manifestat que no està treballant en la revisió del seu planejament general.

Així, veiem com, a hores d'ara, més de la meitat dels municipis enquestats continua amb els seus corresponents plans generals d'ordenació urbana, perquè aquests municipis, o bé no han tingut la necessitat de revisar el seu planejament urbanístic

general, o bé no han tingut els recursos econòmics per afrontar l'elaboració d'un nou pla d'ordenació urbanística municipal.

Pel que fa a la memòria social d'habitatge, només un 17'90% disposa d'aquest document, mentre que un 76'90% dels ajuntaments enquestats manifesta que no el té.

Del 76'90% de municipis que no disposen de memòria social, només el 15'4% de municipis l'està elaborant, mentre que el 59% manifesta que no hi està treballant, sense que els municipis que inte-

¹¹ Programa d'actuació urbanística municipal

¹² En endavant, PLH

gren el percentatge del 2'5% restant hagin efectuat cap pronunciament a aquest respecte.

Igualment, si analitzem els resultats de l'enquesta amb relació al programa d'actuació urbanística municipal, constatem que només un 10'30% disposa d'aquest instrument, enfront d'un 84'60% de municipis que manifesta que no el té.

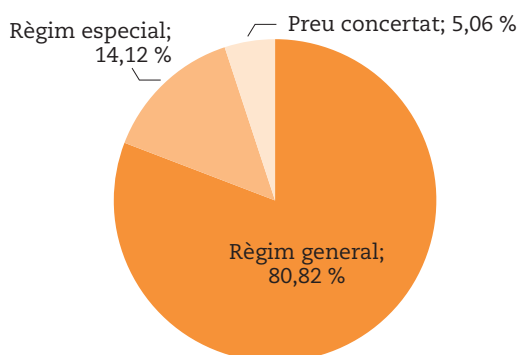
Finalment, constatem que igualment la figura del PLH tampoc és habitual en la majoria de municipis, atès que un 71'80% dels ajuntaments afirma que no el té davant d'un escàs 23'10% que manifesta que sí que disposa d'aquest pla.

1.3. La manca d'accés a l'habitatge com a factor d'exclusió social. La necessitat d'impulsar polítiques d'habitatge inclusives

Arran de les queixes rebudes a la institució, hem pogut constatar també que hi ha un col·lectiu de persones que perceben pensions molt baixes i que, a la pràctica, es veuen excloses dels programes públics d'accés a l'habitatge, dels quals es beneficien principalment les capes mitjanes de la població.

La prova la tenim en el gràfic que apareix a continuació, del qual resulta que la majoria de promocions d'habitatges amb protecció oficial ho és en règim general (80'82%) i la promoció d'habitatges amb protecció oficial en règim especial (14'12%), és a dir, destinada a col·lectius amb rendes més baixes és minoritària.

Gràfic 25: Règims de protecció de l'habitatge protegit



Font: Enquesta FUSM

Avui dia la dificultat per accedir a un habitatge ha esdevingut un dels factors d'exclusió social principals, juntament amb la manca de treball i els pro-

blemes de salut, fins al punt que ha fet que moltes persones hagin retornat a situacions de pobresa i d'exclusió social que ja havien superat per no haver pogut accedir a un habitatge a partir del qual refer la seva vida.

L'exclusió social és un fenomen molt complex que pot estar motivat per moltes causes, com ara una ruptura matrimonial o la pèrdua del suport familiar, l'alcoholisme i la drogodependència, la pèrdua de la feina, problemes de salut, la pèrdua de l'habitatge, la pobresa, etc.

Un dels màxims exponents de la situació d'exclusió social és el cas de les persones sense llar que, a Catalunya, tot i la dificultat de disposar d'unes dades fiables que permetin efectuar una quantificació fidedigna, es calcula que són més de 8.000 persones, davant de les quals l'Administració hauria d'impulsar unes adequades polítiques d'inclusió social, tal com s'explica en l'informe extraordinari del síndic, ¹³*El fenomen sense llar a Catalunya: persones, administracions i entitats*, presentat el desembre de 2005.

La promoció d'habitatges destinats a col·lectius amb rendes més baixes és minoritària

Tal com es detalla en aquest informe, caldria augmentar amb caràcter general els pressupostos generals públics adreçats a atendre les persones sense llar, de manera que "les polítiques d'habitatge han de tenir en compte les persones en situació d'exclusió social. S'hauria de crear una borsa d'habitatges de lloguer per a col·lectius vulnerables i exclosos, a preus assequibles".

Alhora, cal tenir en compte que la manca d'accés a un habitatge pot fer ineficaç la resta de polítiques socials que permetin garantir situacions estables i inclusives, raó per la qual és imprescindible que les diverses administracions públiques disposin d'un nombre suficient d'habitatges d'inclusió per a estades a llarg i mitjà termini a partir dels quals s'estableixin itineraris per a la incorporació social dels col·lectius en risc d'exclusió social.

Igualment, volem constatar també la necessitat d'establir una coordinació adequada entre les

¹³ Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 257, del 9 de desembre de 2005

diverses administracions públiques que actuen en l'àmbit de l'habitatge, la salut, el treball, els serveis socials, etc., amb la finalitat de poder abordar el fenomen de l'exclusió social en tota la seva dimensió, mitjançant el treball conjunt i coordinat de totes les administracions implicades.

Tot això, sens perjudici de reconèixer la necessitat d'impulsar polítiques de concertació entre l'Administració i les entitats socials que treballen diàriament amb els col·lectius en risc d'exclusió social i que poden aportar la seva experiència i el seu coneixement a l'hora de treballar, conjuntament amb l'Administració, en la inclusió social d'aquest col·lectiu mitjançant itineraris d'acompanyament social que no solament tinguin en compte la necessitat d'aquestes persones d'accedir a un habitatge, sinó també la necessitat de donar-los el suport necessari davant altres problemàtiques socials que també hi poden concórrer, com pot ser el cas de les drogodependències, l'absentisme escolar, la dificultat d'incorporar-se al mercat laboral, la integració dels immigrants o les situacions de violència de gènere, per exemple.

En definitiva, i tal com es va posar de manifest en la reunió del Consell Social tinguda a la seu de la institució del Síndic de Greuges el 20 de juny de 2005, en la qual van intervenir diversos professionals coneixedors de les problemàtiques en matèria d'habitatge, hem de recordar que "l'habitatge no pot ser un 'premi' al final del procés d'inclusió social, sinó la condició necessària per iniciar-lo".

1.4. El requisit dels ingressos mínims com a criteri limitador per accedir a un habitatge amb protecció oficial en règim de propietat. La promoció d'habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer

L'article 15.c) del Pla d'habitatge 2004-2007¹⁴ disposa com a condició general per accedir a un habitatge amb protecció oficial la necessitat que els compradors acreditin que els seus ingressos familiars no són inferiors a un 5% del preu de venda o adjudicació de l'habitatge o del cost de l'edificació més el valor del sòl en el cas de promotors per a ús propi.

És cert que aquest requisit s'ha flexibilitzat amb relació a la normativa anterior. Tot i així, a la pràctica, encara és un impediment per a moltes persones que per motius diversos, com ara períodes

d'atur, d'inestabilitat laboral vinculada a la temporalitat actual dels contractes de treball, no han pogut acreditar els ingressos mínims requerits en el moment en què s'ha obert la convocatòria per a l'adjudicació d'una determinada promoció d'habitatges amb protecció oficial, mentre que, per contra, en un període immediatament anterior o posterior haurien pogut acreditar la disposició d'aquests ingressos mínims.

Per aquest motiu, tot i comprendre que el requisit esmentat persegueix garantir una solvència econòmica mínima en l'adquirent de l'habitatge per fer front al preu de compravenda de l'habitatge, considerem que cal flexibilitzar l'exigència i l'acreditació d'aquest requisit, a l'efecte de poder tenir en compte altres elements, a banda de la darrera declaració presentada sobre l'impost de la renda de les persones físiques, per constatar la solvència econòmica del possible adjudicatari.

**Els poders públics
han de prioritzar
l'increment del parc
d'habitatges de lloguer
davant els de
compravenda**

Així, considerem que s'hauria de valorar la possibilitat de tenir en consideració altres mecanismes que, sense perdre objectivitat, puguin determinar la solvència econòmica dels sol·licitants d'habitatge per poder assumir el cost d'adquisició de l'habitatge mitjançant altres vies habituals en el mercat immobiliari i financer; a tall d'exemple, la presentació d'aval, la consideració de futurs ingressos —com poden ser els provinents de la subscripció d'un nou contracte de treball o d'una herència o la mitjana dels ingressos econòmics percebuts els darrers anys— o qualsevol altra fórmula que permeti de valorar adequadament la capacitat econòmica d'aquella unitat familiar interessada en l'adquisició de l'habitatge que, per la concurrència de circumstàncies puntuals, es pot veure exclosa del procediment d'adjudicació.

Dit això, sens perjudici de reconèixer també que l'accés a l'habitatge de propietat ha afavorit la cohesió i la integració socials en molts casos i ha beneficiat especialment la gent gran amb pensions molt baixes, que, gràcies al fet de disposar de la propietat d'un habitatge, han pogut fer front a les necessitats més bàsiques amb un mínim nivell de qualitat de vida, és evident que els poders públics han de fo-

¹⁴ Decret 255/2005, del 8 de novembre, d'actualització del Pla per al dret a l'habitatge 2004-2007

mentar l'increment del parc d'habitatges en règim de lloguer de manera prioritària al de compravenda.

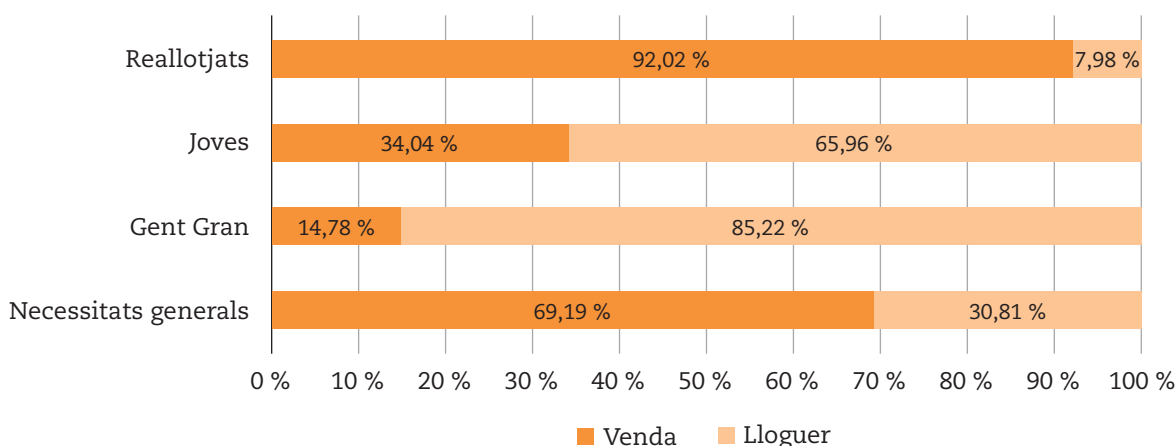
S'han d'agilitar els processos judicials perquè els propietaris puguin rescabalar-se de possibles danys en un temps raonable

Així, entenem que cal fomentar i estimular, mitjançant els ajuts econòmics i les polítiques fiscals

que calguin, la promoció d'habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer amb caràcter preferent a la promoció en règim de compravenda, perquè el lloguer és una opció més idònia davant necessitats d'habitatge transitòries, com ara el cas de la gent jove o la gent gran, i garanteix la mobilitat geogràfica de les persones perquè no implica un lligam perdurable en el temps.

Segons resulta del gràfic, veiem que avui dia l'opció de l'habitatge en règim de compravenda és encara majoritària en el conjunt de promocions d'habitatge protegit que promouen els diversos ajuntaments enquestats, a excepció dels habitatges destinats a la gent gran i a la gent jove, en què l'opció dels ajuntaments ha estat la del règim de lloguer.

Gràfic 26: Relació entre habitatge de lloguer i habitatge de venda per col·lectius



Font: Enquesta FUSM

Així mateix, l'Administració ha d'adoptar les mesures necessàries per incrementar el parc d'habitatges de lloguer mitjançant la incorporació al mercat immobiliari dels habitatges ja existents, però que romanen desocupats per raó del recel dels propietaris de posar-los al mercat de lloguer pels motius abans exposats.

Davant això, considerem oportú que les administracions públiques adoptin les mesures necessàries per vèncer les resistències dels propietaris per posar els seus habitatges al mercat immobiliari, bé mitjançant l'atorgament d'ajuts econòmics per rehabilitar habitatges desocupats quan els propietaris es comprometin a incorporar-los al mercat de lloguer, o bé mitjançant la subscripció per part de l'Administració d'aval i assegurances multirisc.

Així mateix, davant la demanda pel propietari de l'habitatge de requisits que no reculli la Llei i que impliquin una càrrega a l'arrendatari per accedir a l'habitatge, com ara l'exigència d'aval bancari, valdria la pena de plantejar-se la possibilitat de modificar la legislació en matèria d'arrendaments urbans, a fi d'incorporar, de manera automàtica, algun tipus de compensació en les condicions del lloguer en benefici de l'arrendatari, com ara l'ampliació del termini de duració del contracte o una rebaixa de la renda del lloguer.

Ara bé, sobretot és imprescindible l'agilitació de la resolució dels procediments judicials perquè els propietaris puguin rescabalar-se dels danys i els perjudicis soferts als seus habitatges o obtenir el cobrament de les rendes impagades o el desnona-

ment de l'ocupant, si s'escau, en un termini de temps raonable, per la qual cosa s'ha de dotar l'Administració de justícia dels recursos materials i personals que siguin necessaris per evitar les dilacions indegudes en la resolució d'aquests procediments, sens perjudici de valorar convenientment la necessitat d'una reforma processal que permeti garantir el ple reconeixement del dret a la tutela judicial efectiva en aquests casos.

1.5. El requisit de l'empadronament en un determinat municipi com a condició per accedir a un habitatge amb protecció oficial

Un altre problema que sovint ens han exposat les persones que s'han adreçat a aquesta institució té a veure amb la limitació que comporta a l'hora d'accedir a un habitatge amb protecció oficial el fet d'haver d'acreditar un determinat període de residència en un municipi concret.

A l'excepció del Decret 195/2001, del 10 de juliol, sobre el procediment d'adjudicació d'habitatges promoguts per la Generalitat de Catalunya, no hi ha cap disposició legal que estableixi criteris de distribució o d'adjudicació dels habitatges en el territori, ni tampoc cap procediment formal d'adjudicació, de manera que els ajuntaments i les entitats públiques que han decidit promoure habitatges amb protecció oficial tenen un gran marge de discrecionalitat per determinar quina ha de ser la forma d'adjudicació (sorteig, baremació, etc.) i els requisits per adjudicar els habitatges, a banda dels requisits generals que estableix la legislació sectorial en matèria d'habitatges amb protecció oficial.

La majoria d'ajuntaments sol·licita dos, tres o cinc anys d'antiguitat en el padró municipal

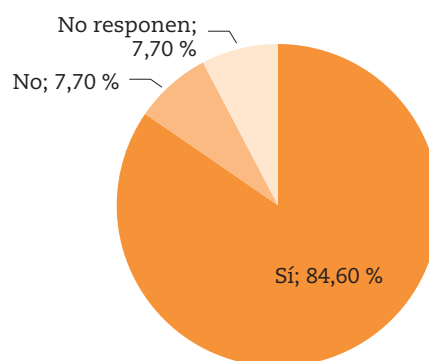
Així, trobem que en el territori de Catalunya molts ajuntaments estableixen com a requisit per optar a l'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial que promouen l'acreditació d'un determinat període de temps de residència al municipi, que, depenent del municipi concret, pot ser més o menys perllongat en el temps.

Com podem observar en el gràfic adjunt, el nombre de municipis que no exigeixen un període

mínim d'empadronament al municipi és certament l'excepció (7'70%), atès que la majoria de municipis (84'60%) demana un període mínim de residència al municipi, acreditat pel padró municipal, com a requisit imprescindible per optar a l'adjudicació d'un habitatge.

I, pel que fa al període de temps de residència que els ajuntaments demanen, aquest és bastant heterogeni, atès que trobem que si bé la majoria d'ajuntaments sol·licita dos, tres o cinc anys d'antiguitat en el padró municipal, hi ha també algun municipi que requereix una antiguitat de fins a deu anys i, en un cas concret, de fins a vint-i-cinc anys.

Gràfic 27: Antiguitat mínima d'empadronament



Font: Enquesta FUSM

Aquesta qüestió ja ha estat objecte de pronunciaments d'aquesta institució. Concretament, en l'Informe presentat davant el Parlament de Catalunya l'any 2001, ja es constata que una aplicació rígida del requisit de residència habitual i permanent, que privava d'atendre les necessitats personals mitjançant la mobilitat geogràfica, podia comportar greuges en determinats col·lectius de persones.

Respecte a això, volem insistir novament en el fet que l'empadronament en un determinat municipi no pot constituir una limitació al dret de les persones a accedir a un habitatge amb protecció oficial, com s'ha constatat en les queixes rebudes.

Cal tenir en compte que la creixent mobilitat de les persones, que cada cop més es desplacen diàriament des del municipi on resideixen fins al municipi on tenen el seu lloc de treball o d'estudi i, en definitiva, el caràcter supralocal del dret a l'habitatge comporten que el fet de residir en un determinat municipi no hagi de ser considerat com un requisit *sine qua non* per accedir a un habitatge amb protecció pública.

En tot cas, el fet de residir durant un període de temps en un determinat municipi podria ser tingut en compte com a criteri de puntuació quan l'adjudicació es realitzi pel sistema de baremació, però en cap cas pot ser considerat com un requisit d'accés que pugui excloure les persones no residents al municipi de la participació en el procediment d'adjudicació.

Residir en un determinat municipi no hauria de ser un requisit sine qua non per accedir a un habitatge de protecció pública

Això no obstant, en els casos en què l'ajuntament vulgui establir requisits de vinculació amb el municipi per a l'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial que promogui, entenem que la corporació local hauria de tenir en compte altres elements de vinculació amb el municipi que no hagin de ser únicament i exclusivament el criteri de la residència, de manera que es puguin tenir en compte també altres circumstàncies, com per exemple la situació del lloc de treball al municipi.

És evident que aquest problema té la causa en el fet que avui dia no hi ha cap normativa que estableixi criteris homogenis per a l'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial al territori de Catalunya, de manera que els ajuntaments, en virtut del principi d'autonomia local, estableixen els criteris que consideren més idonis i convenients per al seu municipi, sense tenir en compte que, de vegades, determinats criteris poden donar lloc a greuges comparatius entre les persones que resideixen en els diversos indrets de Catalunya.

Aquest fet s'analitza més endavant, en l'apartat referit a l'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial.

1.6. La necessitat d'adequar els preus màxims de venda als preus existents en el mercat immobiliari

Són diverses les queixes que hem rebut amb relació a la impossibilitat real amb què es troben moltes persones que han adquirit un habitatge lliure de nova construcció per poder accedir als ajuts

públics per a l'adquisició d'habitatge que estableix l'article 31.1 del Pla d'habitatge 2004-2007, perquè els preus màxims que disposa la normativa vigent per accedir als ajuts disten molt dels preus dels habitatges en el mercat lliure.

Hem de dir que aquest no és un problema recent; la institució ja l'ha constatat reiteradament. Així, l'Informe presentat al Parlament de Catalunya l'any 2000 ja va posar de manifest que el requisit que el preu de compra de l'habitatge no superi els preus màxims fixats per poder accedir als diversos ajuts que estableixen els plans d'habitatge havia esdevingut una condició que certament limitava la possibilitat d'accedir als ajuts públics, per raó de la divergència existent entre els preus màxims que estableix el Govern i els preus reals que tenen els habitatges en el mercat.

Igualment, en l'Informe presentat davant el Parlament de Catalunya l'any 2004, aquesta institució es va veure igualment obligada a insistir en aquesta qüestió en comprovar que, efectivament, la diferència entre els preus màxims fixats legalment i els preus de mercat dels habitatges impedeixen l'accés als ajuts; situació que s'ha vist agreujada davant l'augment creixent del preu dels habitatges enfront de l'increment més moderat dels preus màxims fixats pel Govern.

La diferència entre els preus màxims fixats legalment i els de mercat dels habitatges impedeixen l'accés als ajuts

D'acord amb la normativa vigent, és el Govern estatal qui determina el preu bàsic nacional, tenint en consideració els indicadors de preus dels habitatges lliures, els costos de l'edificació residencial, i l'evolució dels tipus d'interès i de la situació general i previsible de l'economia.

Posteriorment, és la comunitat autònoma qui, partint del preu bàsic nacional establert pel Ministeri d'Habitatge, determina, d'acord amb la seva pròpia normativa i amb una sèrie de limitacions, quines han de ser les quanties dels preus màxims de venda i renda, que, a Catalunya, han estat establertes pel Pla d'habitatge 2004-2007.

Així mateix, tenint en consideració també que hi ha tot un seguit de municipis que s'han de consi-

derar singulars per raó dels elevats preus dels habitatges en comparació amb d'altres municipis del territori, la normativa vigent estableix igualment la declaració de municipis de preus màxims superiors. Aquesta és una declaració que efectua el Ministeri d'Habitatge, atesa la proposta que prèviament li trasllada la comunitat autònoma.

Tanmateix, la realitat que resulta de les queixes rebudes posa de manifest que en el cas concret dels ajuts per a l'adquisició d'un habitatge en el mercat lliure per a persones que no disposen dels ingressos econòmics suficients per afrontar el cost de compravenda de l'habitatge, l'establiment dels preus màxims esmentats constitueix una limitació tan gran que posa molt en qüestió que, a la pràctica, aquests ajuts siguin realment accessibles per a aquestes persones.

Per tot això, cal introduir les reformes legislatives necessàries per adequar els preus màxims de venda establerts legalment als preus reals que hi ha al mercat immobiliari o, si escau, establir altres criteris per atorgar els ajuts per a l'adquisició d'un habitatge de propietat que en facin possible l'accessibilitat en condicions reals.

2. L'ADJUDICACIÓ D'HABITATGES AMB PROTECCIÓ OFICIAL

2.1. El cas de la Generalitat de Catalunya: la necessitat d'impulsar una actuació coordinada i àgil a l'hora de gestionar, administrar i adjudicar el parc públic d'habitatges protegits

És evident que la informació sobre la situació d'ocupació d'un determinat habitatge de titularitat de la Generalitat de Catalunya, que pot abastar situacions molt diverses, com ara la mort de l'arrendatari, l'existència d'un procediment judicial de recuperació de la possessió, l'extinció del contracte per haver-se'n finalitzat el termini de duració o, si s'escau, l'ocupació de l'habitatge per l'adjudicatari en virtut del seu dret d'arrendament, és una informació de què ha de disposar no solament el departament que gestiona i administra aquest parc d'habitatges, sinó també el departament que té atribuïda l'adjudicació dels habitatges que estiguin disponibles.

Tanmateix, les queixes rebudes en aquesta institució sobre l'existència d'habitatges de titularitat de la Generalitat que es trobaven desocupats, la situació de desocupació dels quals havia estat confirmada posteriorment al Síndic pel departament encarregat de gestionar i administrar els

habitatges, posava de manifest que el departament competent per adjudicar-los no ho havia fet perquè senzillament no sabia que estiguessin disponibles.

Aquesta situació va provocar la indignació de les persones que necessitaven accedir a un habitatge de segones o ulteriors adjudicacions i que, tot i conèixer l'existència d'habitatges aparentment disponibles, rebien com a resposta de l'Administració la manca d'habitatges susceptibles de ser adjudicats.

Cal que la Generalitat administri i adjudiqui els habitatges protegits d'una manera més àgil i coordinada

Tot això ens porta a posar de manifest la conveniència que conflueixin en un mateix departament o empresa pública de l'Administració tant les competències de gestió i administració del parc d'habitatges protegits existents com les competències per adjudicar-los, atès que d'aquesta manera es poden agilitar, de manera notable, els procediments d'adjudicació dels habitatges.

Subsidiàriament, i en cas que les competències no convergeixin en el mateix departament, caldrà establir uns mecanismes de col·laboració i cooperació que garanteixin una actuació coordinada i eficaç perquè els habitatges que es troben disponibles per ser adjudicats estiguin desocupats el mínim de temps possible.

Així mateix, també és cert que la recent aprovació del Decret 79/2007, del 27 de març, sobre l'adjudicació d'habitatges promoguts per la Generalitat de Catalunya i qualificats de promoció pública, en segones i posteriors adjudicacions, que simplifica el procediment legal fins ara vigent, permetrà, molt segurament, agilitar els procediments d'adjudicació d'aquests habitatges que anteriorment havien estat excessivament llargs i feixucs.

En definitiva, del que hem exposat se'n desprèn la necessitat que l'Administració de la Generalitat de Catalunya dugui a terme una actuació més àgil i coordinada a l'hora de gestionar, administrar i adjudicar el seu parc públic d'habitatges protegits, sens perjudici de la necessitat de disposar d'un cens o un inventari del parc públic d'habitatges protegits degudament detallat i actualitzat.

2.2. L'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial en l'àmbit local

La normativa de règim local atribueix competències als ajuntaments a l'hora de promoure i gestionar habitatges amb protecció oficial; competències que, amb l'ànim de resoldre les problemàtiques d'accés a l'habitatge que hi ha en molts municipis de Catalunya, han estat exercides per molts ajuntaments.

Tanmateix, sens perjudici de reconèixer que les polítiques d'habitatge que duguin a terme els diversos ajuntaments han de ser coherents amb les necessitats concretes d'habitatge del seu municipi i que, conseqüentment, les diferents realitats municipals poden donar lloc a polítiques d'habitatge heterogènies, hem constatat que la manca d'un procediment comú que reguli l'adjudicació d'aquests habitatges i, en definitiva, la disparitat de criteris existents per establir els requisits i els procediments per a l'adjudicació dels habitatges en els diferents municipis ha donat lloc a la queixa del ciutadà, que no compren perquè al seu municipi concret els requisits per ser adjudicatari d'un dels habitatges amb protecció oficial que promou el seu ajuntament són més estrictes o més difícils de complir que els requisits que pot determinar el municipi veí.

Davant d'això, sens perjudici del respecte al principi d'autonomia local, cal determinar criteris homogenis que s'hagin d'aplicar en qualsevol procés d'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial per no incórrer en greuges comparatius en funció del territori, com per exemple ha succeït amb el requisit de l'empadronament durant un període de temps concret en un determinat territori, a què ja ens hem referit anteriorment.

Així, entenem lògic i coherent que s'aprovi una normativa d'àmbit autonòmic que determini unes directrius i uns criteris generals que s'hagin de seguir en qualsevol procediment d'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial, i amb independència de si els habitatges han estat promoguts per la iniciativa pública o privada, perquè aquesta opció contribueix a garantir una més alta seguretat jurídica i a limitar la discrecionalitat de què actualment disposa qualsevol promotor d'habitatges amb protecció oficial per adjudicar els habitatges.

Considerem que està justificada, perquè la promoció i l'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial es beneficia d'una sèrie d'ajuts públics i beneficis fiscals que, segons el nostre criteri, justifiquen la imposició de determinats criteris generals comuns per a totes les administracions públiques i entitats privades que promouen i adjudiquen

aquests habitatges, a l'efecte de garantir, amb condicions reals, el dret d'igualtat d'oportunitats de tots els ciutadans per ser mereixedors d'aquests habitatges subvencionats; dret que no s'hauria de trobar limitat per raó del lloc de naixement, de residència o de treball, per exemple.

Això no obstant, el fet de disposar d'una normativa de caràcter autonòmic que determini uns criteris generals per evitar greuges comparatius no treu que els ajuntaments es puguin dotar també d'una regulació normativa pròpia que determini quin és el procediment concret i quins són els requisits que estableix —a banda dels que ja recull la legislació sectorial sobre habitatges amb protecció oficial— per adjudicar els habitatges promoguts per l'ajuntament. Així, es podria contribuir a limitar la discrecionalitat avui existent en l'adjudicació d'habitatges, que no sempre ha garantit els principis d'igualtat, lliure concurrència i objectivitat que haurien de regir en tots els procediments d'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial, i alhora asseguraria que els ciutadans estiguessin més ben informats sobre quines són les actuacions que poden dur a terme per optar a l'adjudicació d'un d'aquests habitatges i quins són els requisits que han d'acreditar.

S'han de determinar criteris homogenis aplicables en qualsevol procés d'adjudicació d'habitatges de protecció

Relacionat amb això, una altra qüestió que val la pena destacar és l'actuació dels ajuntaments mitjançant societats mercantils, de capital mixt o íntegrament públic, que aconsegueixen tasques de gestió de sòl, promoció i adjudicació d'habitatges amb protecció pública.

Si bé és cert que els serveis públics locals, com pot ser el cas de la promoció i l'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial, es poden gestionar de manera directa mitjançant societats mercantils amb la finalitat d'obtenir una actuació més eficient des d'un punt de vista administratiu i financer, fugint, per tant, del dret administratiu, també és cert que l'actuació de l'Administració mitjançant personificacions instrumentals no ha de comportar una limitació de drets i garanties de cara al ciutadà, que ha de poder fer valdre els seus drets davant aquestes empreses públiques en les

mateixes condicions d'igualtat que davant el mateix ajuntament.

Així, entenem que en la relació que es produeix entre l'Administració i el ciutadà interessat en un procediment d'adjudicació d'habitatges protegits que gestiona l'ajuntament, bé directament o bé mitjançant la gestió encomanada a una societat mercantil, el ciutadà ha de tenir els mateixos drets bàsics que li reconeix la Llei 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu, a l'hora d'accedir a la informació, a obtenir còpies dels documents que integrin l'expedient administratiu i a formular les al·legacions que consideri oportunes, per exemple.

2.3. La necessària creació d'un registre unificat de sol·licitants d'habitatge a partir del qual es pugui articular el procediment d'adjudicació, amb caràcter preferent mitjançant el sistema de sorteig

Les mesures exposades en l'apartat anterior sobre la necessitat d'aprovar les regulacions normatives necessàries que garanteixin unes condicions d'igualtat de tots els ciutadans a l'hora de participar en un procediment d'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial constitueixen una proposta per millorar el sistema d'adjudicació d'habitatges actual que està condicionat per l'existència d'una disparitat de criteris en l'àmbit local i per l'existència d'entitats privades (sindicats, cooperatives, fundacions, associacions, etc.) que promouen i adjudiquen habitatges protegits sense subjecció a cap normativa legal d'aplicació, a banda del que estableix la normativa vigent en matèria d'habitatges amb protecció oficial.

Tanmateix, entenem que la problemàtica existent avui dia en matèria d'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial es podria resoldre de manera global mitjançant la creació d'un registre únic de sol·licitants d'habitatge, d'inscripció obligatòria i gratuïta per a totes les persones interessades a accedir a un habitatge protegit a partir del qual s'articulés l'adjudicació dels habitatges protegits mitjançant un procediment legal prèviament establert, tal com ja han establert altres comunitats autònomes, com per exemple l'Aragó, que va crear un registre d'aquest tipus mitjançant la Llei 24/2003, del 26 de desembre.

L'establiment d'un registre únic o unificat no solament permet evitar als ciutadans els pelegrinatges per les diverses entitats i administracions públiques que promouen habitatges protegits, sinó que també

serveix com a font d'informació per al mateix Govern per conèixer l'abast de la problemàtica d'accés a l'habitatge d'una manera bastant fidedigna.

Igualment, el fet d'articular l'adjudicació dels habitatges per mitjà d'un procediment que tingui en compte aquest registre unificat de sol·licitants permetrà millorar la transparència, l'objectivitat i el control a l'hora d'adjudicar-los, i garantir els principis d'igualtat i lliure concurrència de tots els ciutadans per accedir a un d'aquests habitatges.

Una de les qüestions més polèmiques, i que més discussió ha generat, és la relativa a si les entitats privades que promouen i adjudiquen habitatges protegits, com és el cas de les cooperatives o els sindicats, han de mantenir la potestat per adjudicar els habitatges entre els seus socis o representats o si aquesta potestat, per contra, hauria de ser assumida per l'Administració.

L'establiment d'un registre unificat de sol·licitants d'habitatge permetrà garantir els principis d'igualtat i lliure concurrència

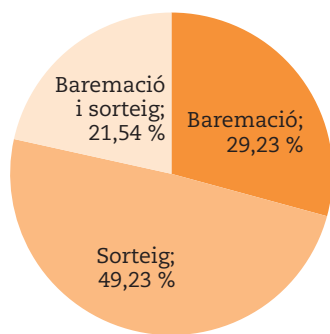
Sobre això, cal tenir en compte que la Llei 24/2003, del 26 de desembre, de creació del Registre de Sol·licitants d'Habitatge Protegit d'Aragó, abans esmentada, i el Reglament que la desplega mantenen el criteri general de deixar al marge del procediment legalment establert per adjudicar els habitatges la promoció d'habitatges per part de les cooperatives i per part d'aquelles entitats o persones jurídiques la naturalesa dels quals determini que els seus socis o partícips resultin adjudicataris dels habitatges.

Tot i així, aquesta regulació normativa estableix, no obstant això, un control de l'Administració sobre l'adjudicació d'habitatges que efectuen aquestes entitats, que exigeix, per exemple, que els adjudicataris estiguin inscrits en el registre unificat, la qual cosa considerem raonable des del moment que la promoció i l'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial disposen d'un finançament públic adreçat a garantir l'accés a l'habitatge a les persones més necessitades.

Pel que fa al sistema d'adjudicació dels habitatges protegits, podem comprovar que l'opció del sorteig la segueix un 49'23% dels municipis enquestats,

mentre que el 50'77% restant utilitza, bé sistemes per baremació (29'23%) o bé fórmules mixtes que tenen en compte criteris de baremació de les circumstàncies socioeconòmiques juntament amb el sistema de sorteig.

Gràfic 28: Sistema d'adjudicació d'habitatges protegits de promoció pública



Font: Enquesta FUSM

En vista d'aquests resultats, volem afirmar la necessitat de prioritzar el sistema d'adjudicació mitjançant sorteig públic davant del de baremació com a sistema general per adjudicar els habitatges protegits, perquè considerem que aquest sistema garanteix una igualtat, una transparència i una objectivitat més altes, sens perjudici de la possibilitat de determinar el sistema de baremació per als casos que mereixen una consideració especial i que mitjançant l'aplicació del sistema de sorteig no podrien ser degudament valorats. Això no obstant, les persones que no resultin adjudicatàries per la via de baremació haurien de ser incloses en la llista sotmesa a sorteig públic.

Finalment, volem referir-nos a la necessitat de regular normativament les adjudicacions directes d'habitatges protegits que, *de facto*, duen a terme diverses administracions públiques a les persones més necessitades, amb la finalitat de limitar el gran marge de discrecionalitat de què avui disposen les diverses administracions públiques i que pot donar lloc a greuges comparatius.

Si realment es vol reconèixer l'existència de casos de necessitat urgent que requereixen una actuació ràpida i, en definitiva, una adjudicació directa d'un habitatge protegit convindria reservar un nombre d'habitatges protegits per a aquests casos i regular prèviament quins són els criteris que s'han de tenir en compte per determinar que ens trobem davant d'una situació de necessitat urgent i extrema, i els requisits que, si s'escau, han d'acreditar els sol·licitants d'habitatges per ser adjudicatari d'aquell

habitatge amb caràcter preferent a altres persones; tal com, per exemple, ha fet la Comunitat Autònoma d'Extremadura, mitjançant el Decret 115/2006, del 27 de juny, pel qual es regula el procediment d'adjudicació d'habitatges de promoció pública de la Comunitat Autònoma d'Extremadura, en què s'estableixen tres formes d'adjudicació: mitjançant sorteig, mitjançant concurs per valoració i mitjançant adjudicació directa, i en què igualment s'estableixen uns percentatges de reserva d'habitatges en totes les promocions per a les diferents situacions de necessitat d'habitatge.

Respecte a la necessitat d'atendre les necessitats urgents, val la pena recordar que l'article 17.3 del Pla d'habitatge 2004-2007 disposa que els habitatges amb protecció oficial poden ser cedit, amb caràcter temporal, a víctimes de violència domèstica, persones que estiguin, en general, en situacions d'emergència social, afectats per operacions de remodelació urbanística o de rehabilitació de barris o zones degradades, efectuades sota control de l'Administració, i en els casos de què es derivi la necessitat de procedir a real·lotjaments temporals.

Cal regular els casos de necessitat urgent i reservar un nombre d'habitatges protegits per atendre'ls

Davant d'aquesta disposició legal, i també davant la que conté el Decret 27/2003, del 21 de gener, de l'atenció social primària, sobre l'obligació dels serveis socials d'atenció social primària d'atendre les necessitats d'allotjament temporal en situacions de necessitat urgent, hem d'insistir, doncs, que les administracions públiques prevegin i reservin un nombre d'habitatges suficient per poder donar resposta a aquestes situacions extremes i puntuals i, alhora, insistir en la necessitat de definir uns criteris clars i objectius que permetin qualificar quan ens trobem davant una situació d'aquest tipus i, si s'escau, quina administració o departament de l'Administració és el competent per qualificar-la com a tal.

2.4. La gestió adequada i àgil del parc públic d'habitatges protegits. Consideració especial a la funció que en aquest àmbit poden complir les entitats socials

La posada en el mercat immobiliari d'un nombre d'habitatges de protecció pública suficient ha de

ser un objectiu que s'ha d'assolir amb la finalitat de poder donar resposta efectiva al gran nombre de sol·licitants d'habitatge protegit. Al mateix temps, un increment del parc d'habitatges amb protecció oficial pot comportar una disminució dels preus de l'habitatge lliure i, en definitiva, pot afavorir l'accessibilitat a l'habitatge per al conjunt de la població.

Ara bé, tan important ha de ser la creació *ex novo* d'habitatges protegits com la gestió i el manteniment en condicions adequades del parc públic d'habitatges protegits ja existent.

Són diverses les persones que s'han adreçat a aquesta institució per queixar-se amb relació a l'existència d'habitatges protegits de titularitat pública que, aparentment, es trobaven desocupats, cosa que crea una sensació d'incomprensió en les persones que any rere any presenten la seva sol·licitud d'habitatge protegit i obtenen com a resposta de l'Administració la manca de disponibilitat d'habitatges suficients, i al mateix temps constaten que hi ha habitatges al seu mateix barri o municipi que els podrien ser adjudicats, dels quals l'Administració no sembla que tingui constància.

Les administracions han de tenir un cens actualitzat del parc públic d'habitatges que n'indiqui la disponibilitat

També és just esmentar que, sovint, els habitatges no poden ser adjudicats perquè es troben pendents de processos de recuperació administrativa o judicial que el ciutadà no coneix, cas en el qual l'Administració hauria de donar les explicacions oportunes a la persona que s'hi ha adreçat exposant la voluntat d'ocupar aquell habitatge concret que considera que es troba disponible.

Atesa aquesta la situació, considerem imprescindible que les administracions públiques disposin d'un cens actualitzat permanentment del parc públic d'habitatges de què disposen en què quedin reflectides les dades bàsiques i la situació d'ocupació de l'habitatge, de manera que transcorri el

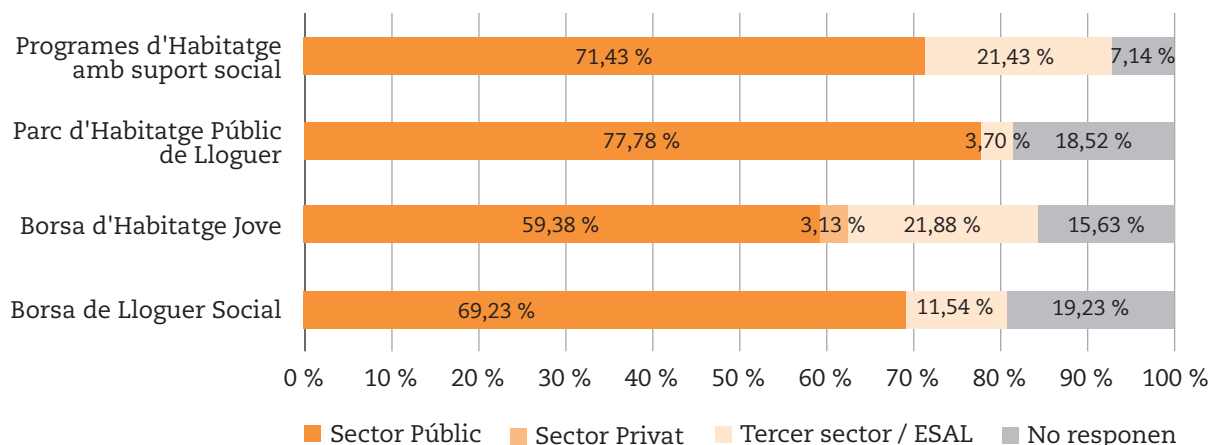
mínim temps possible entre que l'habitatge queda lliure fins que torna a ser adjudicat de nou, cosa que, al seu torn, evitarà l'ocupació indeguda d'aquests habitatges per terceres persones sense que disposin de cap títol que n'empari l'ocupació, i també evitarà destrosses i robatoris que sovint s'han produït als habitatges que han estat desocupats durant un llarg període de temps.

Així mateix, seria molt convenient que les administracions públiques que gestionen habitatges protegits disposessin igualment d'un registre de permutes per mitjà del qual es poguessin articular els canvis d'habitatge que cada vegada amb més freqüència sol·liciten els ocupants dels habitatges protegits, atesa la mobilitat geogràfica cada cop més freqüent.

A més, en l'àmbit de l'habitatge social destinat a les capes de la població més necessitades, com ara el cas de les persones en risc d'exclusió social o la gent gran, l'Administració hauria de valorar també la conveniència de concertar la gestió dels habitatges protegits de què disposi adreçats a aquests col·lectius amb les entitats socials que treballen en el camp de l'habitatge i dels serveis socials i que, per tant, són coneixedores de les problemàtiques d'habitatge reals i dels col·lectius que requereixen una atenció especial, la qual cosa pot afavorir la celeritat i l'eficiència en la gestió i l'adjudicació dels habitatges protegits de titularitat pública, a l'efecte de garantir que aquests habitatges sempre estiguin en possessió de les persones que més ho necessiten.

Respecte a això, val a dir que dels resultats de l'enquesta de la FUSM se'n desprèn que un 71'80% dels ajuntaments afirma que té constància de les entitats socials que treballen al seu municipi atenent problemes d'habitatge, enfront d'un 28'20% que, en canvi, exposa que no en té coneixement.

Això no obstant, tot i l'elevat nombre d'ajuntaments que coneix el treball de les entitats socials del municipi en matèria d'habitatge, comprovem en el gràfic que la participació i la col·laboració de les entitats socials a l'hora de gestionar els programes municipals d'habitatge són certament molt escasses, especialment quan es tracta de gestionar el parc d'habitatges públic de lloguer, en què només en un 3'7% dels casos la gestió ha estat encomanada a les entitats socials sense ànim de lucre.

Gràfic 29: Participació dels diversos agents econòmics i socials en els programes municipals d'habitatge

Font: Enquesta FUSM

En vista d'això, cal insistir en la necessitat d'impulsar mecanismes de col·laboració amb les entitats socials, com ja han fet algunes administracions públiques, mitjançant convenis i altres fórmules de col·laboració, perquè siguin aquestes entitats les que gestionin habitatges d'inclusió, xarxes de mediació per al lloguer social, models residencials temporals, etc.

3. LA REHABILITACIÓ I LA CONSERVACIÓ DELS HABITATGES

3.1. L'obligació de l'Administració de vetllar pel compliment dels deures legals de conservació i rehabilitació que corresponen als propietaris

L'article 189 del DL 1/2005 estableix l'obligació de tots els propietaris de construccions i instal·lacions de complir amb els deures d'ús, conservació i rehabilitació establerts legalment, i garantir les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i, alhora, disposa l'obligació dels ajuntaments de vetllar perquè els propietaris compleixin amb els seus drets legals i puguin ordenar d'ofici o a sol·licitud de la part interessada l'execució de les obres de conservació necessàries.

En les queixes rebudes, hem constatat la reticència de molts propietaris a l'hora de complir les ordres de conservació dictades per l'Administració i, així mateix, la manca de voluntat generalitzada de molts ajuntaments de procedir a l'execució subsidiària quan el Síndic ha suggerit acudir a aquest mitjà d'execució forçosa en els casos en què s'ha comprovat una manca de voluntat de compliment manifesta i reiterada per part del propietari de la

finca obligat a dur a terme les obres de conservació ordenades.

Perquè hi hagi un ple reconeixement del dret a accedir a un habitatge aquest ha de disposar dels mínims d'habitabilitat legal

Davant això, hem de tenir en compte dues premisses fonamentals: d'una banda, que la funció social del dret de propietat en delimita i en conforma el contingut, de manera que de la condició de propietari no solament se'n deriva una sèrie de drets, sinó també un seguit de deures i, d'altra banda, que la Constitució espanyola i el vigent Estatut d'autonomia de Catalunya no solament reconeixen el dret a accedir a un habitatge, sinó també que aquest sigui digne i adequat, de manera que no podem parlar d'un ple reconeixement d'aquest dret si l'habitatge en qüestió no disposa dels mínims requisits d'habitabilitat que estableix la normativa vigent.

Un cop delimitades aquestes premisses, és evident que l'Administració compleix una funció molt important a l'hora de vetllar pel compliment dels deures que es deriven del dret de propietat, per la qual cosa considerem necessari que l'Administració dugui a terme inspeccions periòdiques per avaluar l'estat de conservació del parc d'habitatges de Catalunya, adopti les ordres de conservació que

siguin necessàries i procedeixi als mitjans d'execució forçosa que escaiguin, com ara l'execució subsidiària de les obres de conservació ordenades, en cas d'incompliment.

Tot això, sens perjudici de la possibilitat que també té l'Administració, en cas d'incompliment de l'ordre d'execució, d'incloure la finca en el Registre municipal de solars sense edificar, cosa que implica la iniciació d'un expedient d'alienació forçosa mitjançant la subhasta de la finca corresponent o d'expropiació forçosa, en què es determinarà el preu just del solar mitjançant un procediment individualitzat o per taxació conjunta.

L'Administració hauria de ser especialment curosa quan es tracta de casos en què la manca de conservació de l'immoble pot ser una conducta deliberada del propietari com a mecanisme per instar la declaració de ruïna de l'edificació i aconseguir l'extinció de les relacions d'arrendament que hi puguin haver.

Cal una actuació eficaç de l'Administració davant l'incompliment dels deures de conservació dels propietaris

En aquests casos, que generalment acaben constituint supòsits de ruïna econòmica, en què el cost de les obres de reparació necessàries per complir les condicions mínimes d'habitabilitat esdevé superior al 50% del cost d'una construcció de nova planta de característiques similars a l'existent, d'acord amb el que estableix l'article 190 del ¹⁵Decret legislatiu 1/2005, del 26 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme, l'Administració podria valorar la possibilitat de subvencionar el 50% del cost restant enlloc de declarar la ruïna de l'edificació en els casos en què es puguin veure afectades persones arrendatàries que formin part d'algun col·lectiu d'especial protecció, com ara persones d'edat avançada amb recursos econòmics limitats.

Així mateix, es podria establir el dret de rescabament de l'Administració, mitjançant la inscripció registral d'aquest dret com a càrrega sobre la finca, de manera que en cas que se'n fes una transmissió,

l'Administració tingués dret, amb caràcter preferent, a detraure del preu de compravenda l'import corresponent al cost de les obres de rehabilitació dutes a terme.

Tanmateix, val a dir que una actuació eficaç i contundent de l'Administració davant la manca de compliment dels deures de conservació i rehabilitació dels propietaris hauria de comportar que hi hagués un nombre molt reduït de casos de ruïna econòmica per manca d'una conservació adequada, en tant que la situació de ruïna esdevé perquè s'ha produït una manca de conservació progressiva i perllongada en el temps.

3.2. La dificultat de molts propietaris d'assumir el cost de les obres de rehabilitació

És cert que, juntament amb el desconeixement generalitzat de molts propietaris quant a les seves obligacions legals de conservació i rehabilitació, sovint, les obres de rehabilitació no es duen a terme per manca de capacitat econòmica suficient per sufragar el cost de les obres necessàries de rehabilitació dels habitatges i dels edificis.

És aquí on cobren importància les línies d'ajut econòmic que poden oferir les administracions públiques per ajudar els propietaris amb ingressos econòmics limitats a fer front al cost de les obres de rehabilitació, que caldria que totes les administracions públiques impulsessin i potenciessin.

Ara bé, en les queixes rebudes hem constatat també la situació amb què s'han trobat molts propietaris que han estat beneficiaris de subvencions de la Generalitat de Catalunya, però que han patit les conseqüències del retard en el pagament per part de l'Administració.

Si bé l'Administració de la Generalitat de Catalunya ha reconegut una acumulació d'expedients pendants de tramitar i resoldre, i ha arribat, fins i tot, a tancar provisionalment l'admissió de sol·licituds relatives a diverses línies d'ajuts per poder tramitar els expedients més endarrerits, el cert és que aquesta institució ha continuat rebent queixes relatives al retard en el pagament dels ajuts per a la rehabilitació, cosa que demostra que aquest problema no s'ha resolt definitivament.

És per aquest motiu que considerem oportú que l'Administració de la Generalitat de Catalunya avalui el nombre d'expedients que encara es troben pendants de resolució i pagament, a l'efecte d'establir l'assignació d'una partida pressupostària extraordinària amb aquesta finalitat si encara hi

¹⁵ En endavant, DL 1/2005

ha un nombre suficient d'ajuts pendents de pagament que ho justifiqui.

Hem de ser conscients que, encara que l'Administració hagi decidit concedir un ajut econòmic a un determinat propietari, és el propietari qui primerament ha d'assumir el cost d'execució d'aquestes obres, sens perjudici de rescabalar-se de la despesa efectuada quan, posteriorment, percebi la subvenció de l'Administració, cosa que implica que sovint els propietaris hagin de sol·licitar el finançament aliè necessari davant entitats financeres si volen complir amb els deures legals que es deriven del seu dret de propietat.

El Síndic continua rebent queixes pel retard en el pagament dels ajuts per a la rehabilitació

Sobre aquest extrem, volem destacar molt positivament els convenis subscrits l'any 2006 per la Direcció General d'Habitatge amb diverses entitats financeres, amb la finalitat de facilitar al propietari l'execució de les obres de rehabilitació, gràcies a la possibilitat de percebre un finançament amb unes condicions econòmiques més favorables que les habituals en el mercat financer.

Així, sens perjudici del fet que les condicions financeres que contenen en els convenis esmentats poden ser clarament millorables, volem destacar igualment aquesta iniciativa com a referent perquè l'adoptin altres administracions públiques, amb la finalitat d'ajudar els propietaris a assumir el cost de les obres de rehabilitació dels seus habitatges.

Finalment, volem posar de manifest la necessitat d'agilitar el procediment de tramitació i resolució de la sol·licitud d'ajuts de rehabilitació, considerant que el termini màxim de sis mesos que l'article 20.6 del Decret 455/2004, del 14 del desembre, de regulació del Pla de rehabilitació d'habitatges de Catalunya (en endavant Decret 455/2004), estableix per obtenir el resultat del test de l'edifici (TEDI) o de l'Informe intern d'idoneïtat és excessivament llarg.

Conseqüentment, cal que la Generalitat de Catalunya esmerci els esforços i els recursos necessaris per agilitar la gestió d'aquesta primera fase del procediment de rehabilitació, amb la finalitat d'escurçar el termini global de resolució de l'expedient d'ajuts per a la rehabilitació.

3.3. La potenciació de les oficines locals i comarcals d'habitatge

Davant la complexitat dels procediments administratius per sol·licitar els ajuts que ofereix l'Administració per executar les obres de rehabilitació necessàries, volem destacar la necessitat d'impulsar i potenciar la creació i el manteniment de les oficines locals i comarcals d'habitatge com a servei públic de gran utilitat per informar i assessorar els propietaris amb relació als seus deures legals i amb relació als tràmits que han de seguir per accedir als ajuts públics que ofereix l'Administració en matèria de rehabilitació.

Són molts els propietaris que desconeixen la normativa d'aplicació i el procediment que s'ha de seguir per sol·licitar els ajuts que pugui oferir l'Administració per dur a terme obres de rehabilitació, i també és cert que durant la tramitació de l'expedient administratiu es produeixen circumstàncies sobrevingudes, sobretot en aquelles finques dividides en règim de propietat horitzontal, sense que el ciutadà conegui les conseqüències legals que se'n poden derivar.

S'ha de potenciar la creació de noves oficines d'habitatge i l'impuls de les que ja existeixen

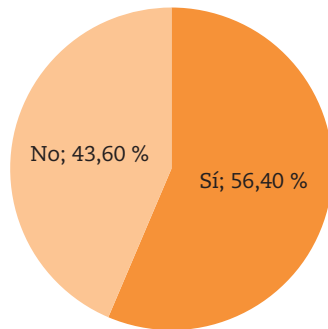
Per aquest motiu, la tasca que les oficines d'habitatge aconsegueixen és d'una gran utilitat, a l'efecte d'informar, assessorar i ajudar els propietaris a l'hora de tramitar la seva sol·licitud d'ajuts i a l'hora d'ajudar-los a resoldre qualsevol incidència que es pugui produir durant la tramitació del seu expedient administratiu.

Prova d'això són les queixes rebudes amb relació a la denegació per part de l'Administració de la concessió d'ajuts per a la realització d'obres de rehabilitació que ja havien estat iniciades, i en molts casos fins i tot finalitzades, abans de la presentació de la sol·licitud i, per tant, en contra del que estableix la normativa d'aplicació (vegeu l'article 21 del Decret 455/2004), com a conseqüència del desconeixement dels promotors de les obres dels requisits legalment establerts per optar a aquests ajuts.

Segons es pot constatar en el gràfic següent, un 56'40% dels ajuntaments enquestats ens ha comunicat que disposa d'una oficina local d'habitatge,

mentre que el 43'60% restant ens ha indicat que no disposa d'aquest servei municipal. Si bé aquesta no és una dada negativa, val a dir que aquesta pot ser clarament millorable.

Gràfic 30: Oficina Local d'Habitatge



Font: Enquesta FUSM

Conseqüentment, volem posar de manifest la necessitat de destinar els recursos econòmics i tècnics necessaris per posar en funcionament oficines d'habitatge arreu del territori de Catalunya i per mantenir, com a servei públic, aquelles oficines ja existents per mitjà de les quals els ciutadans puguin obtenir la informació i l'ajut necessaris sobre el seu dret a accedir a un habitatge; sobre l'obligació dels propietaris de complir amb els deures legals de conservació i rehabilitació; o sobre qualsevol altra qüestió en matèria d'habitatge de les que dóna compte l'article 70 del Pla d'habitatge 2004-2007.

3.4. L'actuació de l'Administració sobre els nuclis degradats

Hem de ser conscients que a Catalunya ja hi ha moltes ciutats amb una edificació totalment consolidada en el territori, on l'actuació de l'Administració s'ha d'orientar a la rehabilitació i a la remodelació urbanes; no solament mitjançant l'actuació directa de l'Administració, sinó també amb el foment de la inversió privada per promoure actuacions de regeneració de l'espai públic ja existent, per mitjà de l'enderroc d'edificacions ruïneses, la rehabilitació dels habitatges en estat de conservació deficient, l'obertura de places i espais públics, la creació de zones verdes i equipaments socials, etc., la qual cosa igualment l'ha d'establir el planejament urbanístic, que també s'ha de saber adaptar al territori existent quan la realitat fàctica així ho requereixi.

Respecte a aquesta qüestió, volem advertir, però, sobre l'efecte pervers que de vegades pot comportar una operació de remodelació i renovació urbana, atès que també hem constatat que les plusvàlues urbanístiques que generen aquestes actuacions han comportat situacions de violència immobiliària i urbanística, com ara casos d'assetjament immobiliari.

És per això que volem traslladar a l'Administració la necessitat de garantir que els residents del barri siguin els primers afavorits per l'operació de remodelació urbana i que el reallotjament de les persones afectades sigui al mateix barri. Alhora, l'Administració hauria de garantir el manteniment de les activitats comercials preexistents per garantir la cohesió social al barri.

3.5. La necessitat de prestar una consideració especial a les persones amb la mobilitat reduïda. La dificultat per instal·lar ascensors en finques antigues

L'article 49 de la CE estableix que els poders públics han de dur a terme una política de previsió, tractament, rehabilitació i integració dels discapacitats físics, sensorials i psíquics, als quals han de prestar l'atenció especialitzada que requereixin, i els han d'emparar especialment per al gaudi dels drets que la Constitució reconeix a tots els ciutadans.

No cal dir que aquest manament ha de tenir també el seu reflex en matèria d'habitatge per garantir que les persones discapacitades puguin exercir el seu dret a un habitatge digne i, sobretot, adequat a les seves necessitats concretes.

Tant l'article 9 de la Llei 20/1991, del 25 de novembre, de promoció de l'accessibilitat i la supressió de barreres arquitectòniques com l'article 29 del Decret 135/1995, del 24 de març, que es va dictar en desplegament de la llei esmentada, van establir que, amb l'objectiu de garantir a les persones amb mobilitat reduïda l'accés a un habitatge, en les programacions anuals dels habitatges de promoció pública cal reservar un percentatge no inferior al 3% del volum total per destinar-lo a satisfer la demanda del col·lectiu de persones que tinguin reduïda la mobilitat de manera permanent.

Igualment, la normativa en matèria d'habitatge actualment vigent recull també aquesta disposició, en establir l'obligació de reservar en la programació anual de construcció i adjudicació d'habitatges de promoció pública un percentatge del volum total per destinar-lo a satisfer la demanda

de les persones amb mobilitat reduïda, d'acord amb la normativa reguladora específica.

Igualment, el Pla d'habitatge 2004-2007 ha establert que en qualsevol promoció d'habitatges amb protecció oficial s'ha d'adaptar i reservar per a persones amb discapacitat un 3% del nombre total d'habitatges qualificats.

Aquest Pla fa un pas endavant a l'hora d'aclarir que la reserva del 3% d'habitatges adaptats per a discapacitats s'ha d'observar "en qualsevol promoció d'habitatges amb protecció oficial", cosa que comprèn tot l'habitatge de protecció oficial que es construeixi, ja sigui promogut per la iniciativa pública o la privada, en contraposició a normatives anteriors que havien establert determinades previsions diferenciades amb relació a aquesta reserva del 3% segons si el promotor era públic o privat.

La normativa estableix que cal reservar un mínim d'habitatges de promoció pública per a les persones amb mobilitat reduïda

Cal que tot això es tingui en compte en les promocions d'habitatges amb protecció oficial que s'iniciïn en qualsevol municipi.

Igualment, cal tenir en compte que l'augment de l'esperança de vida i l'existència encara de moltes finques antigues que no disposen d'ascensors i que no estan adaptades per a les persones amb la mobilitat reduïda comporta que hi hagi moltes persones d'edat avançada que es veuen obligades a viure pràcticament confinades als seus habitatges i a dependre de l'ajut dels seus familiars i assistents socials per dur a terme les accions més bàsiques de la vida quotidiana, com ara fer la compra o anar al metge.

Davant d'aquesta realitat, és imprescindible que l'Administració impulsi i potenciï les línies d'ajut econòmic necessàries per a les persones amb la mobilitat reduïda i amb ingressos econòmics limitats per adaptar els habitatges que en constitueixen la residència habitual i permanent, tant pel que fa a la realització de les obres necessàries per accedir als habitatges (rampes, ascensors, pavimentació antilliscant, etc.) en condicions d'accessibilitat adequada, com pel que fa a l'execució de les obres necessàries per garantir la mobilitat a l'interior dels mateixos habitatges.

Sovint és especialment difícil la instal·lació d'ascensors en les finques antigues i dividides en règim de propietat horitzontal, bé per l'oposició d'alguns propietaris que no es consideren directament afavorits per la instal·lació de l'ascensor, bé perquè les característiques físiques pròpies de l'edificació impedeixen la instal·lació de l'ascensor sense dur a terme obres que comportin l'afectació d'alguns habitatges o elements comuns de l'immoble.

Pel que fa a l'acord dels propietaris per instal·lar ascensors en finques dividides en règim de propietat horitzontal, val a dir que el legislador ja va flexibilitzar el règim de majories per a l'establiment d'aquest servei mitjançant la Llei 8/1999, del 6 d'abril, de reforma de la Llei 49/1960, del 21 de juliol, sobre propietat horitzontal, en disposar que, quan la comunitat de propietaris pretengui instal·lar un ascensor a la finca, encara que aquesta actuació comporti la modificació del títol constitutiu o dels estatuts, no es requerirà la unanimitat per adoptar l'acord, sinó que és suficient el vot favorable de les tres cinquenes parts del total de propietaris que, al seu torn, representin les tres cinquenes parts de les quotes de participació.

Així mateix, estableix que la realització d'obres o l'establiment de nous serveis comuns que tinguin com a finalitat suprimir barreres arquitectòniques que dificultin l'accés o la mobilitat de persones amb minusvalidesa requereix el vot favorable de la majoria dels propietaris que, al seu torn, representi la majoria de les quotes de participació, amb independència de si l'actuació implica també la modificació del títol constitutiu de la propietat horitzontal o dels estatuts de la comunitat.

Tot això sens perjudici del que disposa l'article 10 de la llei esmentada, que estableix que la comunitat, a sol·licitud dels propietaris dels habitatges en què visquin, treballin o prestin serveis altruistes o voluntaris persones amb discapacitat, o més grans de setanta anys, està obligada a dur a terme les obres d'accessibilitat que siguin necessàries per a un ús adequat a la seva discapacitat dels elements comuns, o per instal·lar dispositius mecànics i electrònics que n'afavoreixin la comunicació amb l'exterior l'import total dels qual no excedeixi de tres mensualitats ordinàries de despeses comunes.

Amb la voluntat de facilitar l'execució d'obres que permetin suprimir les barreres arquitectòniques existents, el legislador autonòmic també ha establert en l'article 553-25 de la Llei 5/2006, del 10 de maig, del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals, que per executar obres o establir serveis que tenen la finalitat de suprimir barreres arquitectòniques o instal·lar ascensors és

suficient el vot favorable de la majoria dels propietaris, que ha de representar la majoria de les quotes de participació.

Tot i així, la instal·lació d'ascensors és més complicada en aquelles finques, generalment d'una certa antiguitat, en què la manca d'espai suficient a l'interior de l'edificació impedeix l'execució de les obres d'instal·lació d'ascensor sense afectar els mateixos habitatges o determinats espais comuns.

Davant d'aquesta situació, constatem que són diverses les opcions edificatòries que s'han anat adoptant, com per exemple la instal·lació de l'ascensor adossat a la façana de l'edificació o en l'espai lliure existent entre dues edificacions quan cap de les dues disposa d'ascensor.

En molts casos per executar obres que suprimeixin barreres arquitectòniques és suficient el vot de la majoria de propietaris

Tot i que la casuística és certament molt diversa i cada cas requerirà, per tant, una anàlisi i un estudi individualitzats sobre quina és la millor opció des d'un punt de vista tècnic i econòmic per instal·lar l'ascensor a la finca, el que volem posar de manifest és que l'Administració ha de ser conscient que, davant aquests casos, la normativa urbanística vigent no hauria de ser un impediment per executar una actuació que tingui com a objectiu la supressió de les barreres arquitectòniques existents.

És per això que, quan els propietaris hagin pres l'acord d'instal·lar l'ascensor i la solució tècnica prevista no s'adeqüi a l'ordenació urbanística vigent, hauria de ser la mateixa Administració qui impulsés les actuacions necessàries per modificar el planejament urbanístic vigent, si escau, amb la finalitat de garantir la compatibilitat de l'actuació pretesa amb la legalitat urbanística vigent.

Valgui com a exemple el cas del barri mariner de la Barceloneta de la ciutat de Barcelona, on les edificacions tradicionals existents, que es desenvolupen bàsicament en "habitatges de quart" de dimensions molt reduïdes, fruit de successives divisions dels habitatges dutes a terme al llarg dels anys, fa que la instal·lació d'ascensors sigui certament difícil.

Davant aquesta situació, el mes de novembre passat, la Comissió d'Urbanisme, Infraestructures i Habitatge va aprovar inicialment i va sotmetre a informació pública la modificació puntual del Pla general metropolità (PGM) en la regulació de l'edificació tradicional de la Barceloneta, d'iniciativa municipal, que té per objecte la millora de les condicions d'habitabilitat i, en especial, de l'accessibilitat vertical en finques que, per la seva dimensió, s'ha de dur a terme mitjançant operacions de rehabilitació que comporten la integració de diverses finques en una de sola en què finalment es pugui instal·lar un ascensor i una caixa d'escala comuns.

Les normes urbanístiques d'aquesta modificació de planejament, actualment en tramitació i pendent d'aprovació definitiva, estableixen que les operacions de rehabilitació que disposen s'han de desplegar mitjançant plans de millora, i aquests últims són els que han de determinar les mesures de real·lotjament provisional i definitiu de les persones afectades.

És evident que l'execució de les obres necessàries per suprimir les barreres arquitectòniques existents en finques amb dimensions reduïdes i, en especial, la instal·lació d'ascensors no és una tasca fàcil que puguin assumir per si sols els propietaris interessats, raó per la qual considerem oportú que l'Administració intervingui en aquests casos, a l'efecte de promoure les actuacions administratives oportunes per fer possible que els veïns puguin materialitzar la seva voluntat d'instal·lar l'ascensor o fer les obres necessàries, tot valorant en cada cas concret quina és la millor opció possible i la menys dràstica per garantir el dret dels veïns a una millor qualitat de vida.

4. ELS REQUISITS MÍNIMS D'HABITABILITAT EN ELS EDIFICIS D'HABITATGES

Tan important com el dret a accedir a un habitatge és el dret a ocupar un espai que compleixi les mínimes condicions d'habitabilitat per ser considerat habitatge i perquè, en definitiva, aquest espai sigui apte per a la residència humana.

En les queixes rebudes, hem constatat que la dificultat existent avui dia per accedir a un habitatge comporta que hi hagi moltes persones que ocupen espais que no compleixen les mínimes condicions d'habitabilitat que detalla el ¹⁶Decret 259/2003, del 21 d'octubre, sobre requisits mínims d'habitabilitat

¹⁶ En endavant, Decret 259/2003

en els edificis d'habitatges i de la cèdula d'habitabilitat, i molt especialment les recomanacions que conté aquest Decret que fan referència al nombre màxim recomanable de persones per m².

És evident que l'opció de les persones que, per raons d'extrema necessitat, s'han vist obligades a ocupar espais que clarament podem catalogar d'infrahabitatges en cap cas és criticable, atès que si haguessin tingut una altra alternativa haurien accedit a un habitatge en més bones condicions.

La legislació tipifica com a infracció greu el lloguer d'habitatges que no compleixen les condicions d'habitabilitat

Això no obstant, el que és inadmissible és la pràctica, cada cop més estesa entre molts propietaris, i també entre molts professionals que intervenen en la intermediació immobiliària, de llogar espais i locals que, d'acord amb la normativa vigent, no poden ser considerats com a habitatges perquè no compleixen les mínimes condicions d'habitabilitat i que, conseqüentment, no disposen de la cèdula d'habitabilitat corresponent.

Sobre això, volem recordar que la legislació actual tipifica com a infracció greu el lloguer d'habitatges que no compleixin les condicions objectives d'habitabilitat, de la qual cosa es desprèn la necessitat que l'Administració actuï de manera contundent a l'hora de sancionar aquestes pràctiques certament reproposables.

Així mateix, volem igualment posar de manifest la necessitat que l'Administració autonòmica dugui a terme un control més rigorós en l'atorgament de la cèdula d'habitabilitat i l'Administració local, en la concessió de la llicència de primera ocupació, a l'hora de comprovar, d'una banda, que es compleixen tots els requisits mínims d'habitabilitat i, de l'altra, que s'ha complert la precedent llicència d'obres i que l'edificació compleix les condicions idònies de seguretat i salubritat que la fan apta per a l'ús al qual es destina.

Ara bé, tot i que l'atorgament de la cèdula d'habitabilitat i de la llicència de primera ocupació tenen un contingut i un abast diferents, a la pràctica comprovem que ambdós actes administratius es troben certament relacionats, atès que, per exemple, l'obtenció de la cèdula d'habitabilitat per a

habitatges nous o resultants d'una gran rehabilitació es condiona normativament a la presentació de la llicència municipal de primera ocupació o a la sol·licitud d'aquesta.

Respecte a això, volem reiterar la conveniència de condicionar l'atorgament de la cèdula d'habitabilitat a la prèvia presentació de la llicència de primera ocupació, tal com aquesta institució ja va defensar en l'Informe anual corresponent a l'any 2001 presentat davant el Parlament de Catalunya i tal com posteriorment fou recollit, en part, en el Decret 259/2003.

Això no obstant, el que genera certa problemàtica és el fet que la persona interessada pugui obtenir la cèdula d'habitabilitat només amb la presentació de la sol·licitud de la llicència de primera ocupació, atès que, segons hem pogut comprovar, això pot donar lloc a casos en què, sense que hi hagi una prèvia visita d'inspecció per part de cap administració, el ciutadà obtingui la cèdula d'habitabilitat, però no la llicència de primera ocupació, perquè aquesta sigui finalment denegada per l'ajuntament.

Davant aquesta situació, entenem necessari o bé modificar la regulació normativa actual, a l'efecte d'exigir necessàriament per obtenir la cèdula d'habitabilitat l'obtenció prèvia de la llicència de primera ocupació, o bé establir altres mecanismes de coordinació i col·laboració entre l'Administració local i l'autonòmica que permetin assegurar que, efectivament, s'ha comprovat que l'edificació compleix les condicions d'habitabilitat necessàries que estableix la normativa vigent.

La cèdula d'habitabilitat ha d'estar condicionada a la prèvia presentació de la llicència de primera ocupació

A més, també val a dir que el control administratiu que es duu a terme mitjançant l'atorgament de la cèdula d'habitabilitat i de la llicència de primera ocupació no abasta tots els aspectes i les condicions de l'edificació, la qual cosa sovint motiva la queixa del ciutadà, que no entén com pot ser que l'habitatge que ha adquirit tingui tot un seguit de defectes en la construcció si, per contra, disposa de la llicència de primera ocupació preceptiva i de la cèdula d'habitabilitat corresponent.

Pel que fa a aquesta qüestió, volem advertir sobre la necessitat que el control que efectua l'arquitecte

director de l'obra amb caràcter previ a l'emissió del certificat final d'obra sigui també molt rigorós a l'hora de verificar que, efectivament, aquella edificació que s'ha executat compleix les mínimes condicions d'habitabilitat establertes legalment i que, a més, el conjunt de l'edificació té el nivell de qualitat òptim amb què esperen trobar-se els adquirents.

Tot això, sens perjudici de la possibilitat d'establir altres mecanismes de control administratius sobre l'edificació que, a banda del control que l'Administració autonòmica i la local ja efectuen mitjançant l'atorgament de la cèdula d'habitabilitat i de la llicència de primera ocupació, respectivament, permetin assegurar que l'edificació en qüestió ha estat correctament executada pel constructor i disposa d'un nivell de qualitat òptim.

Tot això es planteja amb l'objectiu d'evitar abocar l'adquirent de l'habitatge a la via judicial per defensar el seu dret a la reparació dels defectes en la construcció o a l'obtenció de la indemnització que li pugui correspondre, atès que, com és sabut, la lentitud dels procediments judicials i el cost econòmic que implica la defensa judicial dels drets són elements que sovint dissuadeixen les persones d'interposar accions judicials, ja que, la majoria de vegades, ja han assumit un esforç econòmic desmesurat per poder afrontar l'adquisició del seu habitatge.

En definitiva: tot i ser conscients que la vigent Llei 38/1999, del 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació ja estableix una sèrie de garanties, accions legals i assegurances obligatòries per garantir els drets dels adquirents dels habitatges, considerem igualment necessària la recerca d'altres fórmules i mecanismes que garanteixin millor el compliment de la normativa vigent en matèria de construcció i, a la vegada, uns procediments i uns mecanismes més àgils de reclamació per als adquirents dels habitatges.

A tall d'exemple, volem apuntar la idea que, quan l'Administració promogui habitatges amb protecció oficial, tingui en consideració a l'hora d'adjudicar el contracte d'obres, i sens perjudici d'altres circumstàncies, si les empreses constructores que opten a l'adjudicació del contracte es troben adherides al sistema arbitral de consum o no.

5. L'ACTIVITAT ADMINISTRATIVA DE PROTECCIÓ, SANCIÓ I LLUITA CONTRA EL FRAU

Els elevats preus dels habitatges en el mercat lliure i, en general, la dificultat de moltes persones per

accedir a un habitatge amb un preu adequat han donat lloc a molts abusos dels propietaris d'habitatges i també dels agents que intervenen en la intermediació immobiliària, a l'hora d'oferir, per exemple, i després de cobrar un import determinat, llistes d'habitatges susceptibles de lloguer que posteriorment han resultat ser inexistents, o arrendar espais que no disposen de les condicions d'habitabilitat mínimes, o llogar habitatges a un conjunt molt nombrós de persones que excedeix l'ocupació màxima recomanada legalment, entre altres.

És evident que l'Administració té l'obligació de vetllar perquè el lloguer i la venda d'habitatges s'ajustin a les condicions que estableix la legislació, tant pel que fa a la veracitat i l'objectivitat de la publicitat oferta, com pel que fa a la documentació que necessàriament ha de facilitar el venedor o l'arrendador al comprador o l'arrendatari, segons el cas, o al compliment de les normes d'habitabilitat i les normes tècniques sobre construcció i edificació.

L'Administració ha de controlar que el lloguer i la venda d'habitatges s'ajusti a les condicions que estableix la legislació

Així mateix, entenem que l'actuació de l'Administració davant les denúncies de fets susceptibles de constituir una infracció en matèria d'habitatge ha de ser contundent i eficaç, i fins i tot exemplar, a l'efecte de dur a terme les inspeccions i les investigacions necessàries per esclarir els fets denunciats i incoar, si escau, el corresponent procediment sancionador.

Tanmateix, val a dir que des de l'any 1991 en què es va aprovar la Llei d'habitatge de Catalunya han aparegut una sèrie de pràctiques i situacions, com per exemple casos de sobreocupació d'habitatges, el fenomen dels "llits calents" o situacions d'assetjament immobiliari que justifiquen la revisió de la normativa esmentada a l'efecte de valorar el fet d'incorporar-les com a fets susceptibles de constituir infracció en matèria d'habitatge.

Igualment, considerem que cal revisar la normativa esmentada, a l'efecte d'incrementar les quanties de les sancions actualment establertes i dispo-

sar que el benefici econòmic derivat de la comissió de la infracció no sigui mai superior a l'import de la sanció establerta.

Quan es tracta d'habitatges amb protecció oficial cal tenir en compte que aquests, a més, han estat construïts amb diners públics, de manera que el control de l'Administració ha de ser, si escau, encara més contundent i exhaustiu, a l'efecte d'evitar els fraus que durant molts anys s'han produït en l'adjudicació, en l'ús i en la transmissió dels habitatges amb protecció oficial.

Així, cal que les diverses administracions públiques duguin a terme les inspeccions necessàries del parc d'habitatges amb protecció oficial, amb la finalitat de comprovar que aquests estiguin destinats a la residència habitual i permanent de les persones que n'han estat adjudicatàries perquè acreditaven els requisits exigits i, en definitiva, per constatar que aquests habitatges no es trobin desocupats o hagin estat objecte de lloguers no autoritzats.

Sobre això últim, volem apuntar la possibilitat d'establir convenis amb entitats subministradores per controlar fraus, de manera que l'entitat subministradora informi l'Administració dels canvis de titularitat en els subministraments, tal com, per exemple, ho ha recollit la Llei 13/2005, de l'11 de novembre, de mesures per a l'habitatge protegit i el sòl d'Andalusia.

Igualment, una mesura molt eficaç per evitar els fraus en les transmissions d'habitatges amb protecció oficial per un preu superior al legalment establert és la possibilitat que l'Administració té d'exercir el seu dret de tempteig i retracte. Així mateix, convindria establir normativament la nul·litat de ple dret dels contractes de compravenda d'habitatges amb protecció oficial que impliquin un preu per sobre del preu legalment establert, a l'efecte de superar la reticència dels jutges i els tribunals de declarar nuls aquests contractes.

Tot això, sens perjudici d'establir els convenis de col·laboració necessaris entre l'Administració i els col·legis de notaris i registradors de la propietat, amb la finalitat d'incrementar les mesures de control, en cas de transmissió d'habitatges amb protecció oficial, que permetin constatar que l'operació immobiliària s'ajusta al que estableix la normativa vigent.

Finalment, hem d'incidir també sobre la necessitat que l'Administració estableixi un control amb relació a l'activitat d'intermediació immobiliària, atès que, per exemple, no és en cap cas admissible que un agent immobiliari intervingui en el lloguer d'un

habitatge que no compleixi els mínims requisits d'habitabilitat i no disposi, conseqüentment, de la cèdula d'habitabilitat. Tampoc és admissible que en una compravenda gestionada per un agent immobiliari, l'adquirent no rebi tota la informació sobre l'habitatge que adquireix que detalla tant la normativa en matèria d'habitatge com la de protecció dels consumidors, quant a la informació que s'ha de facilitar en la compravenda i l'arrendament.

L'activitat de la intermediació immobiliària ha d'estar més controlada per evitar pràctiques actuals inadmissibles

En definitiva, el que volem posar de manifest és que l'actuació de l'Administració en matèria d'habitatge compren també l'activitat de policia administrativa, a l'efecte d'investigar la possible comissió de fets constitutius d'infracció administrativa en matèria d'habitatge o de consum, i a l'efecte d'iniciar els procediments sancionadors que escaiguin, sense que l'Administració es pugui permetre una actitud passiva, sobretot si es tracta d'habitatge protegit.

6. L'ASSETJAMENT IMMOBILIARI

L'assetjament immobiliari, també conegut com a *mobbing* immobiliari, és un fenomen certament complex i la majoria de vegades difícil d'identificar i qualificar com a tal, atès que està motivat per accions, i fins i tot omissions, que s'emmarquen en diversos ordres: civil, administratiu i penal.

Aquest fenomen fou tractat a bastament en l'informe anual de l'any 2006; amb tot, considerem oportú reiterar de manera succinta les conclusions més destacades d'aquella actuació.

Pel que es fa a les causes que han donat lloc a l'aparició d'aquest fenomen, val a dir que també són diverses i d'índole varia, si bé destaquem les següents: a) la dificultat generalitzada per accedir a un habitatge digne i adequat, que afecta un gran conjunt de persones de la nostra població; b) el desequilibri econòmic amb què s'han trobat els propietaris d'habitatges que han estat objecte de

contractes d'arrendaments sotmesos al règim de pròrroga forçosa de la ¹⁷Llei d'arrendaments urbans de 1964, pel qual reben unes rendes molt baixes en comparació amb les rendes dels lloguers actuals; i c) la concepció de l'habitatge com a font d'inversió, en què el propietari té dipositades unes expectatives de plusvàlua davant les quals l'arrendament de l'habitatge pot resultar un impediment.

Tanmateix, el que actualment resulta evident és que l'assetjament immobiliari no és solament un problema privat entre particulars, sinó també una vertadera problemàtica social que afecta els col·lectius més desfavorits de la població i que, generalment, parteix d'una situació d'abús de poder entre la part més forta en la relació, que coincideix amb la propietat de la finca, i la part més feble, l'arrendatari, que sovint sol ser una persona d'edat avançada i amb recursos econòmics molt limitats.

Tot això justifica que les administracions públiques duguin a terme les actuacions oportunes dins l'àmbit de les seves respectives competències per prevenir i, si s'escau, afrontar aquesta problemàtica social.

L'assetjament immobiliari és una problemàtica social que afecta els col·lectius més desfavorits

Entre altres actuacions possibles, considerem convenient que les administracions local i autonòmica creïn serveis públics i gratuïts d'assessorament en matèria d'arrendaments urbans, tenint especialment en consideració el problema de l'assetjament, i la millora i l'impuls dels serveis ja existents.

Així mateix, hem constatat que sovint les víctimes d'assetjament immobiliari requereixen l'assistència de diversos serveis dels ajuntaments, com per exemple un informe tècnic en què es documenti un possible assetjament immobiliari per manca de conservació de l'immoble, o l'assistència de la policia local davant possibles actuacions delictives, o dels serveis d'habitatge per rebre l'assessorament necessari sobre els seus drets com a arrendataris,

o dels serveis socials davant un possible cas de desnonament.

Per aquest motiu, cal millorar la coordinació entre els diversos serveis dels ajuntaments, entre els quals s'hi haurien d'incloure, com a mínim, els serveis socials, els serveis de consum, els serveis tècnics, els serveis d'habitatge i la policia local per identificar possibles casos d'assetjament immobiliari i actuar-hi. Tot això es podria articular mitjançant un protocol d'actuació específic davant casos d'assetjament immobiliari per mitjà del qual es garantís una assistència adequada i integral a les víctimes d'assetjament immobiliari. Caldria que els protocols d'actuació establissin com una actuació rellevant la necessitat d'una formació específica destinada a les unitats policials que haguessin d'intervenir-hi.

Sobre això, volem constatar la necessitat no solament d'informar i assessorar les víctimes d'assetjament, sinó també d'oferir a aquestes persones un seguiment i un ajut més directes a l'hora de dur a terme determinades gestions per defensar els seus drets; a tall d'exemple, la imposició de girs postals o la consignació de les rendes del lloguer als jutjats, la redacció d'un escrit adreçat a la propietat de la finca, o qualsevol altra que permeti que la persona víctima d'assetjament se senti emparada per l'Administració des del primer moment i fins a la resolució final del problema. A més, cal preveure també, si escau, la necessitat de garantir el real·lotjament de l'arrendatari que sigui desnonat del seu habitatge.

A més, partint de la base que els casos d'assetjament immobiliari es localitzen sovint en zones concretes de la ciutat, volem recordar també la possibilitat de què disposen els ajuntaments per delimitar àrees en les quals les transmissions oneroses quedin subjectes als exercicis dels drets de tempteig i retracte a favor de l'Administració d'acord amb el que estableix l'article 164 i següents del DL 1/2005.

Això contribuirà a afavorir l'ampliació del patrimoni municipal de sòl i d'habitatge i, al mateix temps, frenar la pressió urbanística que, sobre zones concretes de la ciutat, contribueix a generar situacions d'assetjament contra els arrendataris que ocupen habitatges amb relació als quals es pretén especular.

Igualment, i a l'efecte d'evitar l'assetjament immobiliari mitjançant l'abandonament i el deteriorament de l'immoble, els ajuntaments han de vetllar perquè els propietaris compleixin els seus deures de conservació i rehabilitació, dictar les ordres de conservació oportunes i executar-les subsidiàriament, si escau.

¹⁷ Llei d'arrendaments urbans aprovada pel Decret 4104/1964, del 24 desembre (LAU'64)

En aquests casos, val la pena també recordar la possibilitat que tenen els llogaters dels habitatges d'edificis en un mal estat de conservació manifest de sol·licitar el TEDI, amb la finalitat de documentar les situacions d'assetjament immobiliari, d'acord amb el que disposa l'article 7 del Decret 455/2004. Això no obstant, aquesta opció sembla que és bastant desconeguda, tant per molts afectats com per altres administracions públiques i entitats que atenen les víctimes d'assetjament, per la qual cosa considerem que cal donar-la a conèixer suficientment.

Les administracions podrien subscriure pactes amb empreses subministradores d'aigua, gas o llum per detectar cassos d'assetjament

Tot això, sens perjudici de la possibilitat d'instar el registrador de la propietat a practicar l'assentament corresponent als llibres del registre per fer constar la resolució administrativa que acordi l'execució forçosa de l'acte administratiu, d'acord amb que estableix l'article 196 del DL 1/2005, o la possibilitat que també tenen les administracions públiques de signar convenis de col·laboració amb els registradors de la propietat, a l'efecte de millorar intercanvi d'informació en possibles casos d'assetjament immobiliari.

Una altra mesura que considerem molt positiva per combatre el fenomen de l'assetjament immobiliari és la que disposa l'article 60 del Pla d'habitatge 2004-2007, que estableix la posada en funcionament d'un programa de rendibilització del parc de lloguer privat, que té per objecte pactar convenis amb propietaris d'habitatges que obtenen unes rendes molt baixes perquè es tracta de contractes d'arrendament anteriors a l'any 1985, amb la finalitat d'establir ajuts per compensar el diferencial entre el lloguer contractual i el lloguer d'equilibri, i també per dur a terme obres de rehabilitació.

Recordem que, tal com hem comentat anteriorment, una de les causes de l'assetjament immobiliari està motivada per l'existència de contractes de lloguer sotmesos a la pròrroga forçosa i amb rendes molt baixes que fan que els propietaris no tinguin interès a dur a terme les obres de conservació i manteniment que legalment els correspon, raó per la qual considerem necessari impulsar aquest programa ja establert legalment.

Així mateix, volem apuntar també la possibilitat que les administracions públiques subscriuguin pactes o convenis amb empreses subministradores de serveis bàsics (aigua, llum i gas) per evitar mecanismes d'assetjament, de manera que les empreses puguin verificar amb caràcter d'urgència les irregularitats que es puguin produir.

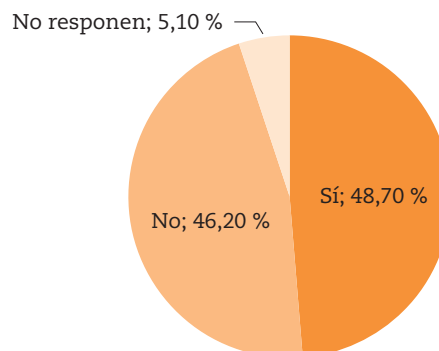
Finalment, i en vista que actualment no hi ha cap normativa vigent que contingui una regulació específica de l'assetjament en l'àmbit immobiliari, volem posar de manifest la conveniència de regular aquest fenomen, a l'efecte d'articular una resposta més eficaç i coordinada de l'Administració davant aquests casos i a l'efecte de dissuadir els propietaris de comportaments i actuacions que constitueixen assetjament immobiliari.

7. EL PATRIMONI PÚBLIC DE SÒL I D'HABITATGE I LES RESERVES PER A HABITATGE PROTEGIT

Pel que fa a la constitució dels patrimonis públics de sòl i d'habitatge, que regula el títol cinquè del DL 1/2005 titulat *Dels instruments de la política de sòl i d'habitatge*, volem recordar, primerament, el deure legal inexcusable dels ajuntaments que disposin d'un planejament urbanístic general que delimiti àmbits d'actuació urbanística susceptibles de generar cessions de sòl de titularitat pública amb aprofitament de constituir el seu patrimoni municipal de sòl i d'habitatge.

Val a dir que el patrimoni públic de sòl i d'habitatge no és un instrument de creació recent, sinó que el trobem ja en normatives anteriors, tant estatals com autonòmiques.

Gràfic 31: Constitució del Patrimoni Municipal de Sòl i d'Habitatge



Font: Enquesta FUSM

Tanmateix, el cert és que, tal com resulta del gràfic anterior en què queda reflectit que només un 48'70% dels ajuntaments enquestats afirma que té constituït el seu patrimoni municipal de sòl i d'habitatge, aquest instrument ha tingut molt poca aplicació com a mecanisme per incidir en la regulació del mercat immobiliari i per adscriure superfícies de sòl urbanitzable a la construcció d'habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública, ja que moltes administracions públiques, i sobretot les d'àmbit local, han pretès pal·liar el seu dèficit pressupostari mitjançant l'alienació de terrenys de titularitat pública, com per exemple el sòl provinent de les cessions a l'Administració actuant del 10% de l'aprofitament mig del sector, en comptes d'integrar aquest sòl en el patrimoni municipal de sòl i d'habitatge per promoure les polítiques d'habitatge necessàries, que o bé no s'han dut a terme o han tingut una rellevància escassa.

Les administracions han de ser molt curoses a l'hora d'incorporar al patrimoni públic de sòl i habitatge tots els béns que l'han d'integrar

Per aquest motiu, volem incidir en la necessitat de constituir el patrimoni públic de sòl i d'habitatge (i no solament les administracions que legalment ja hi estiguin obligades, sinó també qualsevol altre ajuntament que pretengui promoure una política pública d'habitatge adequada), de destinar-lo únicament i exclusivament a les finalitats que li són pròpies i que no són altres que les que estableix la normativa vigent i que, al seu torn, limiten les facultats d'administració i disposició sobre aquest patrimoni: a) preveure, posar en marxa i desplegar, tècnicament i econòmicament, l'expansió de les poblacions i la millora de la qualitat de vida; b) fer efectiu el dret de la ciutadania a accedir a un habitatge digne i adequat; c) intervenir en el mercat immobiliari per abaratir el preu del sòl urbanitzat i facilitar l'adquisició de sistemes urbanístics i d) formar reserves per protegir i tutelar el sòl no urbanitzable.

Així mateix, les administracions públiques haurien de ser especialment curoses a l'hora d'incorporar al patrimoni públic de sòl i d'habitatge tots

els béns que legalment han d'integrar-lo, com ara el sòl corresponent al percentatge urbanístic de cessió obligatòria i gratuïta en sòl urbà i sòl urbanitzable, l'import obtingut com a resultat de la diferència entre el valor del solar consignat en el registre de solars sense edificar i el valor que finalment assoleixi el bé en la licitació pública, les quantitats percebudes per l'Administració per raó de la imposició de sancions per la comissió de determinades infraccions en matèria urbanística i les finques que hagin pogut ser expropiades per l'incompliment de la funció social del dret de propietat.

Tot això, sens perjudici de la possibilitat, sempre existent, que l'Administració pugui incorporar lliurement tots els béns que consideri susceptibles de ser destinats a les finalitats pròpies del patrimoni públic de sòl i d'habitatge a què abans hem fet referència. A aquests efectes, cal recordar que el legislador ha atorgat plenes facultats al planificador per establir en el planejament urbanístic general reserves de terrenys de possible adquisició i referides a qualsevol classe de sòl per constituir o ampliar els patrimonis públics de sòl i d'habitatge. Aquestes reserves, que han de respectar sempre els principis de desenvolupament sostenible i cohesió social a què més endavant ens referirem, poden ser adquirides per expropiació, després d'aprovar un projecte de delimitació per al patrimoni públic de sòl, el qual porta implícita la declaració d'utilitat pública i la necessitat d'ocupació. La normativa vigent concreta, a més, que, amb independència dels habitatges destinats a reposició, s'ha d'efectuar una reserva del 25% del total d'habitatges previstos en la delimitació per a noves ofertes d'habitatges amb protecció pública.

És igualment important la necessitat que els ajuntaments compleixin la disposició legal que conté l'article 157 del DL 1/2005 sobre la necessitat de constituir el patrimoni municipal de sòl i d'habitatge de manera separada de la resta de béns municipals, en tant que aquesta exigència, juntament amb les limitacions sobre la possibilitat de cedir i alienar els béns que integren el patrimoni municipal de sòl i d'habitatge, ha de contribuir a limitar la pràctica seguida per molts ajuntaments de disposar d'aquest patrimoni amb finalitats desviades, com ara l'autofinançament a què abans hem fet referència.

A més, cal recordar que la disposició adicional novena del DL 1/2005 estableix que els municipis que estiguin obligats a constituir el seu patrimoni municipal de sòl i d'habitatge han de fer-ho en el termini de sis mesos a comptar des de l'entrada en vigor de la Llei 10/2004, del 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, del 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible,

de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local, per la qual cosa es dedueix que des del mes de juliol de 2005, els ajuntaments indicats ja haurien de tenir constituït el seu patrimoni municipal de sòl i d'habitatge de manera separada a la resta de patrimoni municipal.

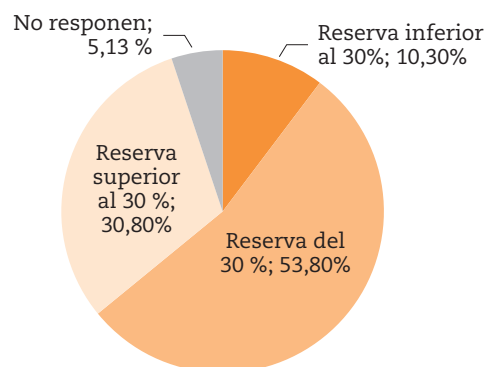
Finalment, volem constatar la necessitat d'adequar el volum del patrimoni municipal de sòl i d'habitatge a les necessitats establertes en el pla d'ordenació urbanística municipal i en el programa d'actuació urbanística municipal i, així mateix, als mitjans econòmics de cada ajuntament, de manera que els ajuntaments estableixin en els pressupostos municipals les partides necessàries per a la constitució, la conservació i l'ampliació del seu patrimoni municipal de sòl i d'habitatge, que, en tots els casos i d'acord amb el que estableix l'article 14 del Decret 336/1988, del 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de patrimoni dels ens locals, ha d'establir, com a mínim, que la quantia de despeses no sigui inferior al 5% del total consignat en els capítols primer i segon del pressupost general d'ingressos.

En definitiva, i com a resum, aquesta institució vol fer un reconeixement exprés del patrimoni públic de sòl i d'habitatge com a instrument eficaç per incidir en la regulació del mercat immobiliari, amb l'objectiu d'abaratir el cost del sòl i garantir que es construeixin més habitatges amb protecció pública, i també de la necessitat d'incrementar els mecanismes de control amb relació al compliment de l'obligació de constituir els patrimonis municipals de sòl i d'habitatge, subjecta a les finalitats i a les limitacions que li són pròpies.

Si observem el gràfic que apareix a continuació, comprovem que quan hem preguntat als ajuntaments que han col·laborat en l'elaboració de l'enquesta quin percentatge de reserva per a habitatge protegit aplicaven, només un 10'30% dels ajuntaments enquestats ha indicat que aplicava una reserva inferior al 30%, si bé hem de tenir en compte que aquests ajuntaments es podrien correspondre a aquells que d'acord amb la legislació actual només estan obligats a complir amb el percentatge mínim del 20% de reserva.

Veiem també que el 53'80% dels municipis enquestats afirma que aplica una reserva del 30% i el 30'80% dels municipis aplica una reserva de sòl corresponent a més del 30% del sostre qualificat per a ús residencial de nova implantació, per la qual cosa, en termes generals, el conjunt d'ajuntaments enquestats compleix els paràmetres mínims establerts legalment.

Gràfic 32: Percentatge de reserva per a habitatge protegit



Font: Enquesta FUSM

Tanmateix, volem posar de manifest que el percentatge legal de reserva de terrenys destinats a habitatge protegit ha estat establert pel legislador amb caràcter de mínim, sense que, d'altra banda, n'hagi establert un percentatge màxim, de la qual cosa es dedueix que res no impedeix que el planificador estableixi, de manera justificada, uns percentatges superiors si les necessitats socials en matèria d'habitatge així ho requereixen, que lògicament poden variar segons el municipi de què es tracti i segons les necessitats concretes d'habitatge que concorrin en aquell determinat territori.

El patrimoni públic de sòl i habitatge és un instrument eficaç per incidir en la regulació del mercat immobiliari

Pel que fa a aquestes reserves de sòl, no solament és important que el planejament urbanístic les estableixi, juntament amb el fet que el percentatge establert sigui conforme i adequat a les necessitats d'habitatge, sinó que també és importantíssim que el mateix instrument de planejament urbanístic fixi uns terminis obligatoris per iniciar i finalitzar la construcció dels habitatges, de manera que els propietaris dels terrenys estiguin obligats a edificar els habitatges sotmesos al

règim de protecció oficial de què es tracti en els terminis establerts i s'eviti així la retenció de sòl urbanitzable amb finalitats especulatives i, en definitiva, es garanteixi el compliment dels deures legals dels propietaris d'aquests terrenys, d'acord amb la classificació i la qualificació urbanística que els correspon.

Finalment, cal remarcar la idea que la delimitació en el planejament urbanístic de les reserves de sòl de què parlem no s'ha d'entendre solament com un mecanisme per incrementar el nombre d'habitatges amb protecció oficial, sinó que un emplaçament adequat d'aquestes reserves en el territori permetrà afavorir els principis de cohesió i integració socials.

CAPÍTOL 3: CONCLUSIONS I SUGGERIMENTS

1. CONCLUSIONS

1. El dret a l'habitatge és un dret de caràcter bàsic, una necessitat essencial de totes les persones, un dret humà del qual depèn l'exercici d'altres drets constitucionals, com són el dret a l'educació, el dret al treball, el dret a la intimitat i el dret a la salut, entre altres. És un dret imprescindible per al desenvolupament integral de la persona, tant des d'un punt de vista individual com des del punt de vista de la seva relació amb l'entorn social i la col·lectivitat que l'envolta.
2. Per garantir-ne l'exercici cal disposar de més sòl a l'abast, més habitatge social i més dotacions financeres.
3. Per posar més habitatges socials a disposició dels que més ho necessiten, cal una doble línia de baremació, amb discriminació positiva per als sectors en risc d'exclusió, i d'universalització del sorteig per a l'accés general; cal millorar els registres de sol·licitants i els inventaris de pisos disponibles; unificar els ens de gestió; establir uns paràmetres amb valor universal a tot Catalunya i activar polítiques de lloguer fins ara inexistents.
4. Per fer-ho possible, cal concertar l'activitat pública i privada; la del Govern de Catalunya amb la dels ajuntaments; cal comprometre el sector financer, les entitats socials i el conjunt dels operadors jurídics (advocats, notaris, registradors i jutges) per eliminar els obstacles en l'exercici del dret a l'habitatge.

Sobre l'accés

5. La tendència a l'alça dels preus de l'habitatge que s'ha mantingut durant els darrers anys, tant en el mercat de lloguer com en el de compravenda, ha posat en qüestió l'accessibilitat a l'habitatge no solament dels col·lectius més desfavorits o vulnerables de la població, sinó també d'un gran nombre de persones amb rendes baixes o mitjanes.

6. Quant a la tipologia de problemàtiques d'habitatge, hem constatat que la perpetuació de l'estada al nucli familiar dels joves és la més freqüent, seguida de la problemàtica derivada de la manca d'adaptació dels habitatges a les necessitats de mobilitat reduïda, la dificultat econòmica per fer front al pagament de la renda del lloguer o de la quota del préstec hipotecari i la manca d'habitatge propi.
7. Tot i que la majoria de queixes rebudes ha estat presentada per persones residents en municipis de més de 50.000 habitants i ubicats a l'àrea metropolitana de Barcelona, els habitants del 70'73% de les comarques catalanes han presentat alguna queixa en aquesta institució, de la qual cosa es desprèn l'ampli abast territorial de les problemàtiques d'habitatge.
8. Les dones joves han estat les persones que, majoritàriament, s'han adreçat al Síndic per plantejar una queixa relacionada amb el dret a l'habitatge. En la majoria dels casos, les queixes han fet referència a problemes relacionats amb l'accés a l'habitatge i l'adquisició.
9. Les persones que han assenyalat en les queixes problemes de mobilitat reduïda o bé la necessitat de dependre d'una altra persona per dur a terme les tasques de la vida diària es corresponen amb el 12'96% de les queixes rebudes a la institució en matèria d'habitatge.
10. Davant dels habitatges de titularitat privada que es troben desocupats, l'Administració hauria d'adoptar totes les mesures necessàries (línies d'ajut per als propietaris, subscripció d'aval i assegurances multirisc per part de l'Administració, xarxes de mediació per al lloguer social, etc.) per promoure la posada al mercat de lloguer d'aquests habitatges.

Sobre la promoció i la gestió:

11. Tot i la importància de disposar de pla d'ordenació urbanística municipal (POUM) amb la memòria social corresponent, de programa

- d'actuació urbanística municipal (PAUM) i de programa local d'habitatge (PLH) per dur a terme una política adequada en matèria d'habitatge, hem constatat que només un nombre molt escàs dels municipis enquestats disposa d'aquests instruments.
12. Hem de recordar la necessitat de constituir el patrimoni públic de sòl i d'habitatge —i no solament les administracions que legalment ja hi estiguin obligades, sinó també qualsevol altre ajuntament que pretengui promoure una política pública d'habitatge adequada — i de destinar-lo únicament i exclusivament a les finalitats que li són pròpies.
 13. Els percentatges de reserva de terrenys per a la construcció d'habitatges de protecció pública, que disposa l'article 57.3 del DL 1/2005, tenen el caràcter de mínims, de manera que res no impedeix que el planificador estableixi, de manera justificada, uns percentatges superiors si les necessitats socials d'habitatge així ho requereixen.
 14. La gestió i el manteniment en condicions adequades del parc públic d'habitatges protegits ja existent ha de ser tan important com la creació *ex novo* d'habitatges protegits.
 15. Cal fomentar i estimular, mitjançant els ajuts econòmics i les polítiques fiscals que calguin, la promoció d'habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer amb caràcter preferent a la promoció en règim de compravenda, perquè el lloguer és una opció més idònia davant necessitats d'habitatge transitòries, com pot ser el cas de la gent jove o la gent gran i, alhora, garanteix la mobilitat geogràfica de les persones perquè no implica un lligam perdurable en el temps.
 16. Tot i que la possibilitat d'exercir els drets de tempteig i retracte és una opció discrecional de l'Administració, entenem que constitueix una adequada política d'habitatge perquè, d'una banda, permet incrementar el parc públic d'habitatges protegits de l'Administració i, de l'altra, evitar el frau en les transmissions d'habitatges amb protecció oficial que es duguin a terme amb preus superiors als preus màxims legalment establerts.
 17. Els habitatges amb protecció oficial no són ni han de ser uns habitatges de segona categoria, perquè tampoc ho són les persones que hi residiran, raó per la qual són mereixedors del mateix nivell de qualitat, tant des del punt de vista de l'habitatge com a construcció, com des del vessant de la ubicació i l'adequació a l'entorn social i cultural en què s'emmarquen.
 18. L'Administració hauria de tenir en compte que la mescla social de totes les persones amb independència de les seves condicions socioeconòmiques es pot garantir també mitjançant la previsió de diversos tipus de règims d'habitatges amb protecció oficial dins una mateixa promoció o combinant, per exemple, habitatges en règim de lloguer amb habitatges en règim de compravenda, o projectant diverses tipologies d'habitatge dins una mateixa promoció d'habitatges, a l'efecte d'afavorir la convivència de diversos col·lectius de persones i, en definitiva, la necessària cohesió social.
 19. Sens perjudici del respecte per l'autonomia local i del lideratge que haurien de tenir els ajuntaments a l'hora d'impulsar les actuacions en matèria d'habitatge necessàries, actualment les polítiques públiques en matèria d'habitatge tenen un caràcter supramunicipal que excedeix l'àmbit d'actuació propi de les administracions locals, raó per la qual són necessàries la cooperació i la col·laboració entre les diverses administracions públiques que actuen en matèria d'habitatge.
 20. La cooperació i la col·laboració entre administracions es poden articular mitjançant convenis o consorcis per iniciar actuacions concretes pel que fa a l'habitatge, com ara noves promocions d'habitatges amb protecció pública o actuacions de renovació i remodelació urbana.
 21. Les diverses administracions públiques han d'assumir un compromís ferm a l'hora de promoure habitatge públic, però també a l'hora de fomentar la iniciativa privada perquè promogui habitatge protegit.
 22. Caldria ajustar al màxim els preus màxims de venda i de lloguer legalment establerts per als habitatges protegits i mantenir un equilibri que permetés, d'una banda, que el promotor obtingués una rendibilitat econòmica adequada que li compensés invertir en la promoció d'habitatge protegit i, de l'altra, que el destinatari de l'habitatge pogués assumir el preu de lloguer o de compravenda de l'habitatge protegit amb un esforç econòmic adequat a la seva capacitat econòmica.
 23. Hem de reconèixer la idoneïtat de l'habitatge amb protecció oficial de preu concertat, com a nova figura d'habitatge protegit que pot oferir un estímul a la iniciativa privada que fins ara havia estat reticent davant la possibilitat de promoure habitatge protegit, per raó del limitat benefici econòmic que en podia obtenir en comparació amb la promoció d'habitatges en règim de lliure mercat.

Sobre drets i col·lectius vulnerables

24. L'Administració té l'obligació de donar resposta expressa i motivada a la persona que s'hi ha adreçat, informar-la sobre la disponibilitat d'habitatges protegits existent i sobre les actuacions que pot dur a terme per accedir a un habitatge, i oferir-li una informació clara, detallada i per escrit sobre els processos que s'han de seguir quan aquesta persona s'hagi adreçat per escrit a l'Administració o quan així ho sol·liciti.
25. Cal que l'Administració agiliti la tramitació i la resolució dels procediments de concessió dels ajuts i que sigui més diligent i ràpida a l'hora d'ordenar-ne el pagament, si es vol que aquests ajuts puguin combatre eficaçment l'exclusió residencial.
26. En qualsevol promoció d'habitatges amb protecció oficial, ja sigui d'iniciativa pública o privada, s'ha d'adaptar i reservar un 3% del nombre total d'habitatges qualificats per a les persones discapacitades que tinguin reduïda la mobilitat de manera permanent.
27. La dificultat per accedir a un habitatge ha esdevingut un dels factors d'exclusió social principals, juntament amb la manca de feina i els problemes de salut, fins al punt que ha comportat que moltes persones hagin retornat a situacions de pobresa i d'exclusió social que ja havien superat per no haver pogut accedir a un habitatge a partir del qual refer la seva vida.
28. La manca d'accés a un habitatge pot fer ineficaç la resta de polítiques socials que permetin garantir situacions estables i inclusives, raó per la qual és imprescindible que les diverses administracions públiques disposin d'un nombre suficient d'habitatges d'inclusió per a estades de llarg i mitjà termini a partir de les quals s'estableixin itineraris per a la incorporació social dels col·lectius en risc d'exclusió social.
29. Cal establir una coordinació adequada entre les diverses administracions públiques que actuen en l'àmbit de l'habitatge, la salut, el treball, els serveis socials, etc., amb la finalitat de poder abordar el fenomen de l'exclusió social en tota la seva dimensió, mitjançant el treball conjunt i coordinat de totes les administracions implicades.

Sobre l'adjudicació

30. Tot i comprendre que el requisit de disposar d'uns ingressos mínims per accedir a la pro-

pietat d'un habitatge protegit pretén garantir una solvència econòmica mínima en l'adquiriment de l'habitatge per poder fer front al preu de compravenda, considerem que cal flexibilitzar l'exigència i l'acreditació d'aquest requisit.

31. Per tant, seria convenient que l'Administració tingués en compte altres mecanismes que, sense perdre objectivitat, poguessin determinar la solvència econòmica dels sol·licitants d'habitatge, com per exemple la presentació d'aval, la consideració de futurs ingressos, la mitjana dels ingressos econòmics percebuts els darrers anys, o qualsevol altra fórmula que permeti valorar adequadament la capacitat econòmica d'aquella unitat familiar que, per la concurrència de circumstàncies puntuals, es pot veure exclosa del procediment d'adjudicació.
32. L'empadronament en un determinat municipi no pot constituir una limitació al dret de les persones a accedir a un habitatge amb protecció oficial.
33. Això no obstant, en els casos en què l'ajuntament vulgui establir requisits de vinculació amb el municipi per adjudicar els habitatges amb protecció oficial que promogui, entenem que l'ajuntament podria tenir en compte altres elements de vinculació que no hagin de ser únicament i exclusivament el criteri de la residència, com ara la situació del lloc de treball al municipi.
34. L'actuació de l'Administració local mitjançant personificacions instrumentals no ha de comportar una limitació de drets i garanties de cara al ciutadà, que ha de poder fer valdre els seus drets davant les empreses o entitats que gestionen l'adjudicació, amb les mateixes condicions d'igualtat que davant el mateix ajuntament. En especial, pel que fa als drets bàsics que li reconeix la Llei 30/1992, a l'hora d'accedir a la informació, a obtenir còpies dels documents que integrin l'expedient administratiu i a formular les al·legacions que consideri oportunes, per exemple.

Sobre la rehabilitació, la conservació i l'habitabilitat

35. Tot i que les condicions financeres que contenen els convenis signats entre la Generalitat de Catalunya i determinades entitats financeres per facilitar la realització d'obres de rehabilitació poden ser clarament millorables, volem destacar igualment aquesta iniciativa com a

referent perquè l'adoptin altres administracions públiques, amb la finalitat d'ajudar els propietaris a assumir el cost de les obres de rehabilitació dels seus habitatges.

36. Les administracions públiques han d'impulsar actuacions de remodelació integral i de renovació urbana dels barris o les zones més degradades, tenint especialment en consideració els nuclis antics on sovint resideixen persones amb rendes molt baixes i en immobles en un estat de degradació i deteriorament evident i tenint en compte també que, sovint, les plusvàlues urbanístiques que generen aquestes actuacions han generat situacions de violència immobiliària i urbanística, com ara casos d'assetjament immobiliari.
37. L'Administració ha de procurar que els residents del barri siguin els primers afavorits per l'operació de remodelació urbana i que el reallotjament de les persones afectades sigui al mateix barri. Alhora, l'Administració hauria de garantir el manteniment de les activitats comercials preexistents per garantir la cohesió social al barri.

Sobre la inspecció i la potestat sancionadora

38. El lloguer d'habitatges que no compleixin les condicions objectives d'habitabilitat constitueix una infracció greu, de la qual cosa es desprèn la necessitat que l'Administració actuï de manera contundent a l'hora de sancionar aquests fets, després de tramitar l'expedient administratiu corresponent.
39. L'Administració té l'obligació de vetllar perquè el lloguer i la venda d'habitatges s'ajustin a les condicions establertes legalment, tant pel que fa a la veracitat i l'objectivitat de la publicitat oferta, com pel que fa a la documentació que necessàriament ha de facilitar el venedor o l'arrendador al comprador o l'arrendatari, segons el cas, o al compliment de les normes d'habitabilitat i les normes tècniques sobre construcció i edificació.
40. L'actuació de l'Administració davant les denúncies en matèria d'habitatge ha de ser contundent i eficaç, a l'efecte de dur a terme les inspeccions i les investigacions necessàries per esclarir els fets denunciats i incoar, si escau, el procediment sancionador corresponent, sobretot quan es tracta d'habitatge protegit.
41. L'Administració podria establir convenis amb entitats subministradores per controlar frauds,

de manera que l'entitat subministradora informi l'Administració dels canvis de titularitat en els subministraments.

42. Convindria establir normativament la nul·litat de ple dret dels contractes de compravenda d'habitatges amb protecció oficial que impliquin un preu per sobre del preu legalment establert, a l'efecte de superar la reticència dels jutges i els tribunals a declarar nuls aquests contractes.
43. L'Administració també té la possibilitat d'establir convenis de col·laboració entre l'Administració i els col·legis de notaris i registradors de la propietat, amb la finalitat d'incrementar les mesures de control en cas de transmissió d'habitatges amb protecció oficial que permetin constatar que l'operació immobiliària s'ajusta al que estableix la normativa vigent.
44. Cal que l'Administració dugui a terme un control més rigorós amb relació a l'activitat d'intermediació immobiliària, amb la finalitat de garantir que els consumidors rebin tota la documentació i la informació que estableix la normativa.

Sobre l'assetjament immobiliari

45. El fet que l'assetjament immobiliari no sigui un problema privat entre particulars, sinó també una vertadera problemàtica social que afecta els col·lectius més desfavorits de la població justifica la intervenció de les administracions públiques amb la finalitat de prevenir i, si s'escau, afrontar aquest fenomen.
46. L'Administració hauria d'oferir a les víctimes d'assetjament un ajut més directe a l'hora de dur a terme determinades gestions per defensar els seus drets, i no limitar únicament el servei a la prestació d'informació i a l'assessorament.
47. Els ajuntaments tenen la possibilitat de delimitar àrees en les quals les transmissions oneroses quedin subjectes als exercicis dels drets de tempteig i retracte a favor de l'Administració, d'acord amb el que estableix l'article 164 i següents del DL 1/2005, amb la finalitat, no solament d'afavorir l'ampliació del patrimoni municipal de sòl i d'habitatge, sinó també de frenar la pressió urbanística que, sobre zones concretes de la ciutat, contribueix a generar situacions d'assetjament immobiliari.
48. Els ajuntaments han de vetllar perquè els propietaris compleixin amb els deures de conservació i rehabilitació, dictar les ordres de

conservació oportunes i procedir-ne a l'execució subsidiària, si cal, per evitar situacions d'assetjament immobiliari per manca de conservació de l'edificació.

49. La possibilitat que tenen els llogaters dels habitatges d'edificis en mal estat de conservació manifest de sol·licitar el TEDI amb la finalitat de documentar les situacions d'assetjament immobiliari és una opció poc coneguda pels afectats i, fins i tot, per les mateixes administracions públiques i les entitats que atenen les víctimes d'assetjament, raó per la qual convé fer-ne difusió.
50. L'Administració té la possibilitat d'instar el registrador perquè practiqui l'assentament corresponent en els llibres del Registre de la Propietat per fer constar la resolució administrativa que acordi l'execució forçosa de l'acte administratiu, d'acord amb el que estableix l'article 196 del DL 1/2005, sens perjudici de la conveniència de signar convenis de col·laboració amb els registradors de la propietat, a l'efecte de garantir l'intercanvi d'informació en possibles casos d'assetjament immobiliari.

2. SUGGERIMENTS

Sobre l'accés

1. Els poders públics han d'assumir la plena responsabilitat de promoure les condicions necessàries per garantir el ple exercici del dret a l'habitatge de totes les persones, bé mitjançant la promoció d'habitatge protegit o bé mitjançant qualsevol altra mesura que estigui al seu abast.
2. Davant la demanda per part del propietari de l'habitatge de requisits que no reculli la Llei i que impliquin una càrrega a l'arrendatari per accedir a l'habitatge, com per exemple l'exigència d'aval bancari, valdria la pena valorar la possibilitat de modificar la legislació en matèria d'arrendaments urbans, a fi d'incorporar, de manera automàtica, algun tipus de compensació en les condicions del lloguer en benefici de l'arrendatari, com ara l'ampliació del termini de duració del contracte o una reducció de la renda del lloguer.
3. La gran divergència existent entre els preus màxims legalment establerts i els preus existents en el mercat immobiliari impedeix, a la pràctica, l'accés als ajuts per adquirir un habitatge en el mercat lliure, per qual cosa considerem necessari introduir les reformes legislatives que calguin per adequar els preus màxims

de venda establerts legalment als preus reals que hi ha al mercat immobiliari o, si escau, establir altres criteris per atorgar aquests ajuts.

4. L'Administració ha de establir les mesures necessàries per incrementar el parc d'habitatges de lloguer mitjançant la incorporació al mercat immobiliari dels habitatges ja existents però que romanen desocupats per raó del recel dels propietaris de posar-los al mercat de lloguer davant la causació de desperfectes o davant el possible impagament de les rendes. Entre altres, suggerim les mesures següents:

- L'atorgament d'ajuts econòmics per rehabilitar els habitatges desocupats quan els propietaris es comprometen a incorporar-los al mercat de lloguer a un preu moderat.
- La subscripció per part de l'Administració d'aval i assegurances multirisc, de manera que no hagi de ser necessàriament l'arrendatari qui assumeixi el cost de garantir a la propietat la confiança i la seguretat necessàries davant la causació de desperfectes o l'impagament de les rendes.
- Sobretot, l'agilitació de la resolució dels procediments judicials perquè els propietaris puguin rescabalar-se dels danys i els perjudicis soferts als seus habitatges o obtenir el cobrament de les rendes impagades, o el desnonament de l'ocupant, si és el cas, en un termini de temps raonable. Amb aquesta finalitat, cal dotar l'Administració de justícia dels recursos materials i personals que siguin necessaris per evitar les dilacions indegudes en la resolució d'aquests procediments, sens perjudici de valorar convenientment la necessitat d'una reforma processal que permeti garantir el ple reconeixement del dret a la tutela judicial efectiva en aquests casos.
- La possibilitat de promoure l'arbitratge com a alternativa a la via judicial per a la resolució de conflictes entre l'arrendador i l'arrendatari, sobretot en els casos en què la titularitat de l'habitatge correspongui a l'Administració pública o a una entitat sense ànim de lucre i l'arrendatari sigui una persona vulnerable que es pugui veure en una situació de desamparament en el cas que se n'acordi el desnonament.

Sobre la promoció i la gestió:

5. Té igualment una importància rellevant la necessitat que els ajuntaments compleixin

la disposició legal que conté l'article 157 del DL 1/2005 sobre la necessitat de constituir el patrimoni municipal de sòl i d'habitatge de manera separada a la resta de béns municipals, a fi d'evitar la disposició d'aquest patrimoni amb finalitats desviades de les que li són pròpies, com ara l'autofinançament dels ens locals.

6. Els ajuntaments haurien d'adequar el volum del patrimoni municipal de sòl i d'habitatge a les necessitats que estableix el Pla d'ordenació urbanística municipal i el Programa d'actuació urbanística municipal i als mitjans econòmics de cada ajuntament, i complir en tots els casos el mínim del 5% que estableix el Reglament de patrimoni dels ens locals.
7. Les administracions públiques haurien de ser especialment curoses a l'hora d'incorporar al patrimoni públic de sòl i d'habitatge tots els béns que legalment l'han d'integrar, especialment el sòl corresponent al percentatge urbanístic de cessió obligatòria i gratuïta en sòl urbà i sòl urbanitzable, sens perjudici d'incorporar lliurement tots els béns que es considerin susceptibles de ser destinats a les finalitats pròpies del patrimoni públic de sòl i d'habitatge.
8. L'Administració ha de vetllar pel compliment del deure del propietari dels terrenys d'iniciar i finalitzar la construcció dels habitatges protegits en els terminis indicats en el planejament urbanístic per evitar la retenció de sòl urbanitzable amb finalitats especulatives i iniciar les actuacions administratives necessàries en cas d'incompliment.
9. Les administracions públiques han d'observar el principi de no-segregació espacial per raons socioeconòmiques a l'hora de delimitar en el planejament urbanístic reserves de sòl destinades a la construcció d'habitatges amb protecció pública, de manera que s'eviti la concentració excessiva d'aquest tipus d'habitatges en un mateix indret, a l'efecte de garantir la cohesió i la integració socials dels col·lectius més desfavorits, i evitar la creació de guetos i barris marginals que es desenvolupin al marge del conjunt de la societat.
10. Les administracions públiques haurien de disposar d'un cens actualitzat, de manera permanent, del parc públic d'habitatges de què disposen en què es reflecteixin les dades bàsiques i la situació d'ocupació de l'habitatge, a l'efecte de garantir que transcorri el mínim temps possible entre que l'habitatge queda lliure fins que torna a ser adjudicat.
11. Les administracions públiques que gestionen habitatges protegits haurien de disposar igualment d'un registre de permutes, per mitjà del qual articular els canvis d'habitatge que sol·liciten els ocupants dels habitatges protegits per necessitats de mobilitat geogràfica.
12. En l'àmbit de l'habitatge social, l'Administració hauria de valorar també la conveniència de concertar la gestió dels habitatges protegits de què disposi amb les entitats socials que treballen en el camp de l'habitatge i dels serveis socials, la qual cosa pot afavorir a millorar la celeritat i l'eficiència a l'hora de gestionar i adjudicar els habitatges protegits de titularitat pública adreçats a les capes de la població més necessitades. Tot això es pot articular mitjançant convenis i altres fórmules de col·laboració perquè siguin aquestes entitats les que gestionin habitatges d'inclusió, xarxes de mediació per al lloguer social, models residencials temporals, etc.

Sobre drets i col·lectius vulnerables:

13. Cal garantir als interessats a accedir a l'habitatge el seu dret a la informació, mitjançant sistemes de "finestreta única" en què els interessats puguin conèixer en qualsevol moment quines són les promocions d'habitatges amb protecció oficial que ofereixen les diverses administracions públiques i entitats de Catalunya i quins són els col·lectius destinataris, els requisits per optar-ne a l'adjudicació, els preus dels habitatges, etc.
14. La culminació d'aquest sistema de "finestreta única" seria la creació d'un registre unificat de sol·licitants d'habitatge, acompanyat d'un inventari únic de pisos disponibles, per mitjà del qual es pogués articular la inscripció dels sol·licitants d'habitatge protegit i també l'adjudicació de tots els habitatges que es promoguessin a Catalunya sotmesos a algun règim de protecció pública, de manera que es garantissin els principis de publicitat, transparència i igualtat de concurrència que haurien de regir en tots els procediments d'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial.
15. Amb la finalitat de complir l'article 47 de l'EAC, sobre la necessitat de prestar una atenció especial als joves i als col·lectius més necessitats, cal impulsar línies d'ajut per al pagament del lloguer.
16. Les línies d'ajut per pagar el lloguer haurien de tenir en compte dues situacions diferenciades.

En primer lloc, la necessitat de garantir l'accés a l'habitatge en règim lloguer als col·lectius més vulnerables, mitjançant fórmules com avals i ajuts econòmics que tinguin el caràcter de prestació social periòdica; i en segon lloc, la necessitat d'ajudar econòmicament aquelles persones que, per circumstàncies puntuals, com per exemple la pèrdua de la feina, poden veure en perill el manteniment del seu dret d'ocupació.

17. L'Administració ha de ser especialment curosa a l'hora de determinar quins han de ser els requisits que han d'acreditar les persones que volen accedir als ajuts per al pagament del lloguer i evitar imposar criteris excloents o de compliment difícil.
18. Caldria impulsar polítiques de concertació entre l'Administració i les entitats socials que treballen diàriament amb els col·lectius en risc d'exclusió social per treballar en la inclusió social d'aquest col·lectiu mitjançant itineraris d'acompanyament social que no solament tinguin en compte la necessitat d'aquestes persones d'accedir a un habitatge, sinó també la necessitat de donar-los el suport necessari davant altres problemàtiques socials que també hi poden concórrer (drogodependències, absentisme escolar, situacions de violència de gènere, etc.).

Sobre l'adjudicació

19. Cal prioritzar el sistema d'adjudicació mitjançant sorteig públic davant el de baremació com a sistema general per adjudicar els habitatges protegits perquè aquest sistema garanteix una igualtat, una transparència i una objectivitat més altes, sens perjudici d'aplicar el sistema de baremació en els casos que mereixin una consideració especial.
20. Sens perjudici del respecte al principi d'autonomia local, cal l'aprovació d'una normativa de mínims d'àmbit autonòmic que determini unes directrius i uns criteris generals que s'hagin de seguir en qualsevol procediment d'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial, amb independència de si els habitatges han estat promoguts per la iniciativa pública o privada, amb la finalitat de garantir que no es produeixin greuges comparatius segons el territori.
21. El fet de disposar d'una normativa de caràcter autonòmic que determini uns criteris generals no treu que els ajuntaments es puguin dotar també d'una regulació normativa pròpia que

determini quin és el procediment concret i quins són els requisits establerts per adjudicar els habitatges promoguts per l'ajuntament, amb la finalitat de garantir una àmplia informació als ciutadans.

22. Si realment es vol reconèixer l'existència de casos de necessitat urgent que requereixen una adjudicació directa d'un habitatge protegit, convindria reservar un nombre d'habitatges protegits per a aquests casos i regular prèviament els criteris que s'han de tenir en compte per determinar que ens trobem davant d'una situació de necessitat urgent i extrema, i l'administració o el departament de l'administració competent per qualificar aquesta situació.

Sobre la conservació, la rehabilitació i l'habitabilitat

23. L'Administració compleix una funció molt important a l'hora de vetllar pel compliment dels deures que es deriven del dret de propietat, per la qual cosa cal que dugui a terme inspeccions periòdiques per avaluar l'estat de conservació del parc d'habitatges de Catalunya, dictar les ordres de conservació que calguin i procedir als mitjans d'execució forçosa que escaiguin, com ara l'execució subsidiària de les obres de conservació ordenades, o fins i tot la inclusió de la finca al registre municipal de solars sense edificar.
24. L'Administració podria valorar la possibilitat de subvencionar el 50% del cost de reparació, enlloc de declarar la ruïna de l'edificació en els casos en què es puguin veure afectades persones arrendatàries que formin part d'algun col·lectiu d'especial protecció, com ara persones d'edat avançada amb recursos econòmics limitats, i establir el dret de rescabament de l'Administració, mitjançant la inscripció registral d'aquest dret com a càrrega sobre la finca, de manera que en cas que se'n fes una transmissió, l'Administració tingués dret, amb caràcter preferent, a detraure del preu de compravenda l'import corresponent al cost de les obres de rehabilitació sufragat.
25. Considerem oportú que l'Administració de la Generalitat de Catalunya avaluï el nombre d'expedients d'ajuts per a la realització d'obres de rehabilitació que encara es troben pendents de resolució i pagament, a l'efecte d'establir l'assignació d'una partida pressupostària extraordinària amb aquesta finalitat si encara hi ha un nombre suficient d'ajuts pendents de pagament que ho justifiqui.

26. Davant la dificultat amb què es troben els propietaris per dur a terme obres que pretenen la supressió de les barreres arquitectòniques existents, especialment la instal·lació d'ascensors en finques antigues, l'Administració hauria d'intervenir a l'efecte de facilitar la materialització de la voluntat dels propietaris i promoure, si escau, les modificacions del planejament urbanístic vigent que calguin per garantir la compatibilitat de l'actuació pretesa amb la legalitat urbanística i les modificacions en l'ordre civil que facin més fàcil l'adopció d'acords a les comunitats de propietaris.
27. Les administracions públiques han d'impulsar i potenciar línies d'ajut econòmic a favor dels propietaris amb ingressos econòmics limitats que no poden fer front al cost de les obres de rehabilitació.
28. Cal agilitar el procediment de tramitació i resolució de la sol·licitud d'ajuts de rehabilitació, considerant que el termini màxim de sis mesos per obtenir el resultat del TEDI o de l'Informe intern d'idoneïtat és excessivament llarg.
29. Cal destinar els recursos econòmics i tècnics necessaris per posar en funcionament oficines locals i comarcals d'habitatge arreu del territori de Catalunya i per mantenir i millorar, com a servei públic, les oficines ja existents.
30. És imprescindible que l'Administració impulsi i potenciï les línies d'ajut econòmic necessàries per a les persones amb la mobilitat reduïda i amb ingressos econòmics limitats per adaptar els habitatges que en constitueixen la residència habitual i permanent, tant pel que fa a la realització de les obres necessàries per accedir als habitatges en condicions d'accessibilitat adequada, com pel que fa a l'execució de les obres necessàries per garantir la mobilitat a l'interior dels mateixos habitatges.
31. Cal que l'Administració autonòmica dugui a terme un control més rigorós en l'atorgament de la cèdula d'habilitat i l'Administració local, en la concessió de la llicència de primera ocupació, a l'hora de comprovar, d'una banda, que es compleixen tots els requisits mínims d'habilitat i, de l'altra, que s'ha complert la precedent llicència d'obres i que l'edificació compleix les condicions idònies de seguretat i salubritat que la fan apta per a l'ús al qual es destina.
32. Considerem necessari o bé modificar la regulació normativa actual, a l'efecte d'exigir necessàriament l'obtenció prèvia de la llicència de primera ocupació per obtenir la cèdula d'habilitat, o bé establir altres mecanismes de coordinació i col·laboració entre l'Administració local i l'autonòmica que permetin assegurar que, efectivament, s'ha comprovat que l'edificació compleix les condicions d'habilitat necessàries que estableix la normativa vigent.
33. Caldria revisar els paràmetres que defineix el Decret 259/2003, sobre requisits mínims d'habilitat en els edificis d'habitatges, per veure si s'ajusten a les necessitats actuals i si poden ser utilitzats fraudulentament per justificar ofertes residencials allunyades d'allò que es pot considerar com un habitatge digne.
34. Amb la finalitat d'evitar abocar l'adquirent de l'habitatge exclusivament a la via judicial per defensar els seus drets, considerem igualment necessària la recerca d'altres fórmules i mecanismes que garanteixin millor el compliment de la normativa vigent en matèria de construcció i, a la vegada, uns procediments i uns mecanismes més àgils de reclamació per als adquirents dels habitatges.

Sobre la inspecció i la potestat sancionadora

35. L'aparició de determinades situacions i pràctiques, com ara els casos de sobreocupació d'habitatges, el fenomen dels "llits calents" o les situacions d'assetjament immobiliari, justifiquen la revisió de la normativa vigent a l'efecte de valorar-ne la possible incorporació com a fets susceptibles de constituir infracció en matèria d'habitatge.
36. Així mateix, convé revisar la normativa d'habitatge vigent per incrementar les quanties de les sancions actualment establertes, tot disposant que el benefici econòmic derivat de la comissió de la infracció no sigui mai superior a l'import de la sanció establerta.
37. L'Administració hauria de dur a terme les inspeccions necessàries del parc d'habitatges amb protecció oficial, amb la finalitat de comprovar que aquests estiguin destinats a la residència habitual i permanent de les persones que n'han estat adjudicatàries.

Sobre l'assetjament

38. L'Administració local i l'autonòmica haurien de crear serveis públics i gratuïts d'assessora-

ment en matèria d'arrendaments urbans, tenint especialment en consideració el problema de l'assetjament, i la millora i l'impuls dels serveis ja existents.

39. Cal millorar la coordinació —mitjançant un protocol d'actuació específic davant casos d'assetjament immobiliari, per exemple— entre els diversos serveis dels ajuntaments, entre els quals s'hi haurien d'incloure, com a mínim, els serveis socials, els serveis de consum, els serveis tècnics, els serveis d'habitatge i la policia local per identificar possibles casos d'assetjament immobiliari i actuar-hi.
40. Cal impulsar el programa de rendibilització del parc de lloguer privat que estableix l'article 60 del Pla d'habitatge 2004-2007 i que té per objecte pactar convenis amb **propietaris d'habitatges que obtenen unes rendes molt baixes** perquè es tracten de contractes d'arrendament anteriors a l'any 1985, amb la

finalitat d'establir ajuts per compensar el diferencial entre el lloguer contractual i el lloguer d'equilibri, i també per a la realització d'obres de rehabilitació.

41. Les administracions públiques podrien subscriure pactes o convenis amb **empreses subministradores de serveis bàsics** (aigua, llum i gas) per evitar mecanismes d'assetjament, de manera que les empreses puguin verificar amb caràcter d'urgència les irregularitats que es puguin produir.
42. Atès que actualment no hi ha cap normativa vigent que contingui una **regulació específica de l'assetjament** en l'àmbit immobiliari, cal regular normativament aquest fenomen, a l'efecte d'articular una resposta més eficaç i coordinada de l'Administració davant d'aquests casos i a l'efecte de dissuadir els propietaris de comportaments i actuacions que constitueixen assetjament immobiliari.

RELACIÓ D'ABREVIACIONS

CE: Constitució espanyola

EAC: Estatut d'autonomia de Catalunya

BOPC: *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*

Decret 259/2003: Decret 259/2003, del 21 d'octubre, sobre requisits mínims d'habitabilitat en els edificis d'habitatges i de la cèdula d'habitabilitat

DL 1/2005: Decret Legislatiu 1/2005, del 26 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme

POUM: Pla d'ordenació urbanística municipal

PAUM: Programa d'actuació urbanística municipal

PLH: Pla local d'habitatge

Pla d'habitatge 2004-2007: Decret 255/2005, del 8 de novembre, d'actualització del Pla per al dret a l'habitatge 2004-2007

LAU'64: Llei d'arrendaments urbans de l'any 1964

Llei 24/1991: Llei 24/1991, del 29 de novembre, de l'habitatge

FUSM: Fundació Un Sol Món

Decret 195/2001: Decret 195/2001, del 10 de juliol, sobre el procediment d'adjudicació d'habitatges promoguts per la Generalitat de Catalunya

Decret 455/2004: Decret 455/2004, del 14 de desembre, de regulació del Pla de rehabilitació d'habitatges de Catalunya

TEDI: Test de l'edifici

EL DERECHO A LA VIVIENDA: OBSTÁCULOS Y LÍMITES

INFORME EXTRAORDINARIO
Julio 2007

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INTRODUCCIÓN

El Síndic de Greuges de Cataluña ha venido observando en los últimos años una tendencia creciente de las quejas recibidas en materia de vivienda, que se sitúan por encima del 3% del conjunto de quejas tramitadas en la institución. Esta circunstancia, junto con la consideración ciudadana, cada vez más extendida, de la vivienda como un derecho de carácter básico, se sitúa en el origen de la elaboración de este informe extraordinario sobre vivienda.

Cabe no olvidar que la Constitución Española de 1978 afirma el derecho de todos a una “vivienda digna i adecuada” (art. 47), a la vez que insta a los poderes públicos a promover las condiciones para hacer efectivo este derecho. Igualmente, el artículo 50 concreta este derecho en lo que concierne a la tercera edad y afirma que los poderes públicos deben garantizar su suficiencia económica mediante un sistema de servicios sociales que atiendan programas específicos de vivienda.

Atendiendo a este principio constitucional, el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 incluye, entre otros principios rectores, la obligación de los poderes públicos de facilitar el acceso a la vivienda a partir de dos vectores básicos: la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, haciendo un especial hincapié a los jóvenes y colectivos más necesitados. De esta forma, el Estatuto vincula esta obligación al principio rector según el cual los poderes públicos deben favorecer la emancipación de los jóvenes facilitándoles el acceso a la vivienda (art.40.4), y al derecho de las personas que no disponen de suficientes recursos a acceder a una vivienda digna (art.26).

Por lo tanto, Constitución y Estatuto coinciden en afirmar el derecho a disponer de una vivienda digna y adecuada e instan a los poderes públicos a hacer un énfasis especial, en sus políticas, en la gente de la tercera edad, los jóvenes y las personas con pocos recursos; sectores sociales que este informe sitúa en el centro de la accesibilidad, cada vez más difícil, a una vivienda digna.

Yendo más allá, la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en las ciudades (Saint Denis, mayo de 2000) afirma que las autoridades municipales deben velar por la existencia de una

oferta adecuada de vivienda, sin distinción del nivel de ingresos, con capacidad para acoger a los sin techo y con estructuras de acogida que garanticen la seguridad y la dignidad de las víctimas de violencia de todo tipo.

Si los principios inspiradores en materia de vivienda son todos estos y, paralelamente, las dificultades para acceder a ella son cada vez mayores parece oportuno preguntarse: ¿dónde están los obstáculos para el ejercicio del derecho a la vivienda? ¿Hay límites para ejercer este derecho?

El presente informe fue anunciado en la presentación del Informe anual del ejercicio 2005 y recoge el estudio estadístico de las quejas concluidas durante los años 2005 y 2006. Sin embargo, la presentación en el Parlamento del Proyecto de ley del derecho a la vivienda en Cataluña planteó la duda sobre la oportunidad de presentarlo en estos momentos. Aun así, las demandas reiteradas de algunos grupos parlamentarios en distintas comparecencias y, sobre todo, la voluntad de situar aspectos que seguramente irán más allá del alcance de la ley han sido determinantes para presentarlo.

Para preparar el informe se ha contado con la colaboración de la fundación Un Sol Món, de la obra social de Caixa Catalunya, a cuyo cargo ha ido una encuesta a 41 municipios de Cataluña, donde vive un 64,03% de la población catalana. Los resultados de la encuesta han servido para contrastar los datos referidos a quejas tramitadas desde la institución, a la vez que ilustran el resto de apartados del presente informe, y muy especialmente el segundo capítulo.

Cabe afirmar que en la reunión del Consejo Social del Síndic de Greuges de Cataluña, de 20 de junio de 2005, ya se trató la problemática del acceso a la vivienda para colectivos en riesgo de exclusión. Una de las conclusiones del encuentro fue la necesidad de reflexionar sobre dónde están los límites —las barreras— del derecho a acceder a una vivienda digna para el conjunto de la población, haciendo hincapié en aquellos colectivos. En aquella reunión se puso de manifiesto que las dificultades para acceder a la vivienda se convierten en el

elemento que dificulta la inserción social de mucha gente, a unos niveles equiparables a lo que representó el paro en la etapa previa al periodo de bonanza económica actual. Personas que residen en viviendas de inclusión social y encuentran trabajo no pueden dar el salto a una situación social normalizada por la imposibilidad de acceder a una vivienda en condiciones; inquilinos de edad avanzada a los que resuelven el contrato y no encuentran alternativa en condiciones; y gente joven que no se puede emancipar si no es para ir a pisos compartidos son ejemplos claros. La falta de vivienda impide, en muchos casos, cerrar el círculo de la pobreza, aunque se trabajen muchas horas.

Asimismo, más allá de los impactos sociales de la dificultad de acceder a la vivienda para los sectores en riesgo de exclusión social, se observa que entre los años 1987 y 2003, mientras los salarios se incrementaban un 59%, el precio del metro cuadrado de vivienda lo hacía en un 184%; o dicho en otros términos, si en el año 1987 un sueldo medio tenía una capacidad de compra de 26,46 m² de piso, en el año 2003 se redujo a 13,61 m². Por lo tanto, la relación salario/precio del metro cuadrado explica en parte las dificultades de acceder a la vivienda para el conjunto de la población, en términos relativos, y cada vez la franja de población con dificultades de acceso es mayor.

Si a eso se le suma que el ahorro familiar entre 1997 y 2003 pasó de representar un 4,3% a un 0,3% del PIB y que en idéntico periodo el endeudamiento familiar se incrementó en un 152,5% y pasó de representar el 52% al 92,6% de la renta disponible, cabe afirmar que se está ante un cuadro social de más pobreza relativa, más dificultades de ahorro y menos margen de maniobra ante una situación de emergencia, o paro laboral, o incremento de los tipos de interés.

Este conjunto de datos es especialmente relevante en Cataluña, donde el porcentaje de la renta familiar destinado a la compra de la vivienda es normalmente entre cinco y seis puntos porcentuales superior al del resto del Estado.

Situados en el campo de la oferta, se ha afirmado reiteradamente que el incremento del precio del suelo es uno de los factores que provoca el incremento del precio de la vivienda. Si esta afirmación es cierta en términos estrictamente monetarios, también lo es que es la expectativa de valor de los terrenos, en vista del crecimiento de los precios de la vivienda (la especulación), lo que provoca el incremento de su valor. Esta ecuación tiene mucho que ver con el tiempo que transcurre desde que un terreno es declarado apto para ser urbanizado hasta la ejecución del plan urbanístico correspondiente, por una parte, y, por otra, con las posibilida-

des de que un terreno no urbanizable vea modificada su calificación, por razones conocidas por unos pocos, antes de publicarse en el diario oficial correspondiente.

Es evidente también que los modelos urbanísticos vinculados a la ciudad difusa influyen tanto en el encarecimiento del suelo como en el de la vivienda, como en los empujes al alza de la tributación local ante la necesidad de hacer frente a unos costes por prestación de servicios difícilmente sostenibles.

Ante este conjunto de circunstancias vinculadas a la demanda y oferta de vivienda, un planteamiento del tipo: "dejemos que el mercado sitúe las cosas en su sitio" no es aceptable desde la consideración de la vivienda como un derecho básico. Se está ante un mercado no uniforme desde la perspectiva de la demanda y también desde la oferta. Desde la demanda porque hay quien busca una vivienda para vivir en ella, quien la adquiere como inversión, quien quiere una segunda residencia o quien la deja vacía por temor a problemas con inquilinos o porque no necesita las posibles rentas. Desde la oferta porque Generalitat, ayuntamientos y privados operan en un único mercado, necesitado, pues, de una importante regulación si de verdad se quiere garantizar el derecho de acceso a la vivienda de quienes tienen menos recursos económicos. Es preciso, por lo tanto, un gran acuerdo entre estos tres agentes, para que la regulación de oferta sea consensuada, de forma que pueda ser atendido el conjunto de la demanda sin crear agravios comparativos y, a la vez, discriminar de forma positiva a las personas en riesgo de exclusión social, la gente de la tercera edad y los jóvenes.

Igualmente, cuando se observa que no existe un mercado de pisos en alquiler separado del mercado de pisos de compraventa, sino un único mercado planteado sobre la base de comparar rentas de alquiler con cuotas de préstamo hipotecario, se hace aún más necesaria esta intervención, con el único objetivo de borrar determinados límites en el ejercicio del derecho a la vivienda.

El informe se estructura en tres capítulos. El primero analiza las quejas tramitadas por el Síndic durante los años 2005 y 2006 y aporta una visión de conjunto de aquello que constituyen preocupaciones ciudadanas en torno al ejercicio del derecho a la vivienda, así como de la respuesta de las administraciones; igualmente aporta unas pinceladas sociológicas sobre dónde se pueden hallar las principales barreras a la hora de ejercer este derecho. Como anexo a este capítulo se recogen algunas opiniones de defensores locales referidas a esta cuestión. Son quejas y reflexiones de proximidad

al problema que permiten observar que existe una clara identidad entre aquello que han tratado los defensores locales y las quejas tramitadas desde el Síndic, haciendo hincapié en la problemática social de muchas de estas quejas.

El segundo capítulo focaliza las reflexiones de la institución en torno a los límites en el ejercicio del derecho a la vivienda, en un intento de situar mayoritariamente elementos estructurales que vayan más allá de una legislatura o aplicación legislativa.

Finalmente, el tercer capítulo recoge las conclusiones y sugerencias derivadas de este informe, con la voluntad de que sirvan para el debate existente en torno a esta problemática, para impulsar políticas de eliminación de las barreras que impiden el ejercicio del derecho a disponer de una vivienda digna y para colaborar con las administraciones en la investigación de medidas que mejoren la situación, teniendo en cuenta de forma muy especial a los colectivos en riesgo de exclusión social.

CAPÍTULO 1: LAS ACTUACIONES DEL SÍNDIC (2005-2006)

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo es analizar cuáles son los principales problemas con los que se encuentra la ciudadanía ante las administraciones públicas en materia de vivienda —sobre la base de las quejas recibidas y sin afán globalizador— y las resoluciones que ha emitido el Síndic para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos de Cataluña. El periodo estudiado comprende los años 2005 y 2006.

Del contenido concreto de las quejas y del análisis detallado de las preocupaciones de las personas que las han promovido da cuenta el capítulo II del presente informe.

1.1. Objetivos y estructura del capítulo

Los objetivos principales del capítulo son los siguientes:

- a) Conocer el perfil de las personas interesadas que han presentado quejas al Síndic de Greuges.
- b) Conocer el alcance territorial de las quejas y los tipos de municipios de que provienen.
- c) Detectar los principales problemas con los que se encuentran los ciudadanos ante las administraciones, bajo el punto de vista de sus demandas, tanto en lo que concierne al acceso y la adquisición, la construcción y adecuación, y la conservación y el mantenimiento de la vivienda, como en cuanto a otros (reajuste, desahucio, descalificación, expropiación, etc.), haciendo un especial hincapié en los casos de acoso inmobiliario.
- d) Conocer las administraciones afectadas por las quejas que han presentado las personas interesadas al Síndic.
- e) Conocer las principales resoluciones que ha emitido el Síndic para resolver y dar respuesta a estas quejas.

Para alcanzar estos objetivos, el presente capítulo se ha estructurado en seis apartados. El primer apar-

tado, de introducción, pretende describir los objetivos y la metodología que se ha utilizado para estudiar las quejas presentadas en materia de vivienda.

El segundo apartado, sobre el perfil de las personas que presentan quejas al Síndic, tiene como objetivo analizar los principales colectivos en riesgo de exclusión social en materia de vivienda y la dimensión de éstos.

El tercer apartado, sobre el alcance territorial de las quejas del Síndic, muestra la distribución territorial de las mismas y los tipos de municipios por número de habitantes, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local¹.

El cuarto apartado, sobre el objeto de las quejas presentadas al Síndic, tiene como objetivos conocer los principales problemas en materia de vivienda respecto a las políticas públicas y la gestión de las administraciones bajo el punto de vista de las demandas del ciudadano, haciendo un especial hincapié en los problemas principales según el colectivo en riesgo de exclusión social.

El quinto apartado, sobre las administraciones afectadas por las quejas, tiene como objetivo describir qué administraciones públicas han recibido quejas en materia de vivienda y destacar el papel interadministrativo —y en la Administración autonómica, interdepartamental— de las políticas de vivienda, que requieren, de este ámbito, un trabajo transversal y de colaboración constante entre las diferentes administraciones.

Finalmente, el sexto apartado, sobre las resoluciones del Síndic, da a conocer las propuestas y medidas adoptadas a raíz de la intervención del Síndic, tanto en cuanto a la consideración que no ha existido irregularidad en la actuación de las administraciones afectadas y la resolución del problema una vez el Síndic lo comunica a las administraciones, como finalmente en lo que concierne a las sugerencias que ha formulado el Síndic en esta materia.

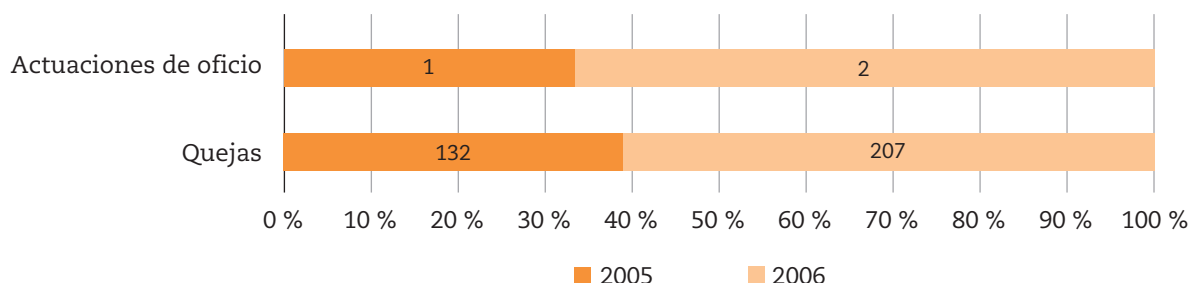
¹ Municipios menores de 5.000 habitantes, municipios entre 5.000 y 20.000 habitantes, municipios entre 20.001 y 50.000 habitantes y, finalmente, municipios mayores de 50.000 habitantes.

1.2. Metodología

Para elaborar el informe, se hizo una extracción de las quejas recibidas en materia de vivienda durante los años 2005 y 2006, cuya suma es de 339 (132 en

el año 2005 y 207 en el año 2006). A éstas, se añaden las tres actuaciones iniciadas de oficio desde el Síndic. En su totalidad suman 342 intervenciones.

Gráfico 1: Evolución de las quejas y actuaciones de oficio en materia de vivienda (2005-2006)



Fuente: Elaboración propia

A pesar de haber llevado a cabo 342 intervenciones, se han extraído del análisis, en primer lugar, 55 quejas que han sido rechazadas de conformidad con la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges de Cataluña. En segundo lugar, se han extraído 40 quejas que están en tramitación y pendientes de resolución. Así pues, el número de quejas y actuaciones de oficio que integra este estudio es de 247.

Los tipos de variables recogidas se pueden sintetizar en siete grupos:

- Datos identificativos de la queja
- Características sociológicas de las personas que presentan la queja
- Régimen de tenencia y tipos de viviendas a los que hace referencia la queja
- Tipos de quejas
- Distribución territorial de las quejas
- Administraciones afectadas en las quejas
- Resoluciones del Síndic

El anexo 1 describe las variables y los valores recogidos en cada grupo.

Finalmente, cabe señalar que se han excluido del informe las quejas de los ciudadanos con relación a los ruidos sufridos en sus viviendas, puesto que éstas han sido estudiadas de forma exhaustiva en el Informe de contaminación acústica², publicado

en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña (en adelante, BOPC) de 9 de febrero de 2007.

Asimismo, a lo largo del texto se han añadido los datos facilitados por la Fundación Un Sol Món (en adelante, FUSM), a partir de la Encuesta Municipal de Actuación en Materia de Vivienda, planteada a los ayuntamientos de Cataluña, en los municipios de más de 10.000 habitantes.

El nivel de respuesta ha sido del 37,50%, que agrupa el 64,03% de los habitantes de Cataluña.

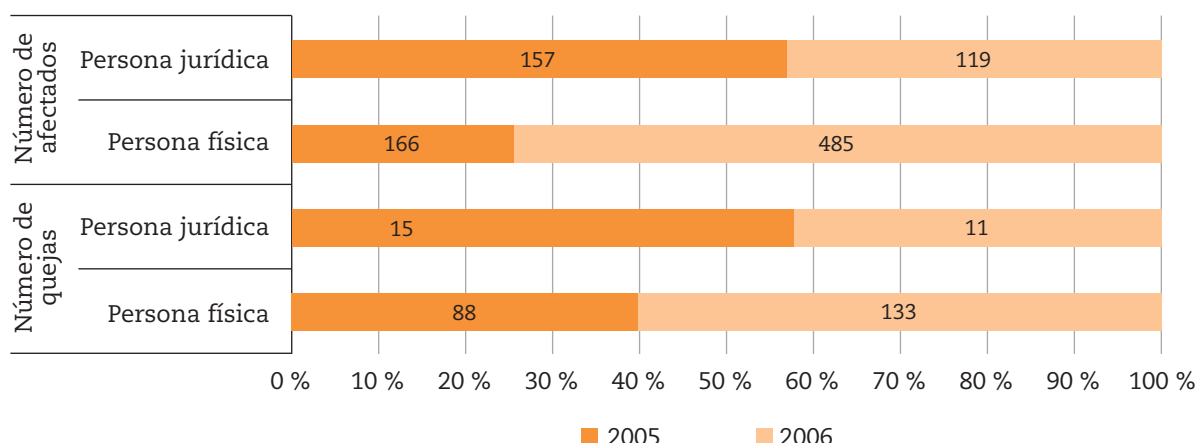
2. PERFILES DE LAS PERSONAS QUE PRESENTAN QUEJAS AL SÍNDIC DE GREUGES EN MATERIA DE VIVIENDA

2.1. Datos generales

De las 247 quejas analizadas, 26 han sido presentadas por asociaciones y comunidades de propietarios (10,53%) y 221 han sido presentadas por personas físicas (89,47%). A pesar de ello, bajo el punto de vista de las personas afectadas que han solicitado la intervención del Síndic de Greuges, esta diferencia tiende a disminuir. Así, de las 927 personas afectadas, el 29,77% corresponde a personas que han solicitado la intervención del Síndic mediante una asociación o una comunidad de propietarios, respecto al 70,23% que lo ha hecho a título individual.

² SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2007). Contaminació acústica. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.

Gráfico 2: Evolución de la distribución de número de quejas y número de afectados según si son personas físicas o jurídicas (2005-2006)



Fuente: Elaboración propia

En relación con las personas físicas, un 58,37% de las personas que han presentado quejas al Síndic eran mujeres, mayoritariamente menores de 35 años, con respecto a un 41,63% de hombres que se distribuyen principalmente en la franja de entre 35 y 50 años y, en segundo lugar, de menores de 35 años³. Aun así, en lo que concierne a la edad, la mayoría de las personas que ha presentado queja al Síndic está en el colectivo menor de 35 años (39,74%), seguido de las personas de entre 35 y 50 años (37,09%).

En cuanto a las franjas de edad, el informe elaborado por la FUSM confirma que los menores de 35 años son las personas que más se han dirigido a los ayuntamientos que han contestado la encuesta para expresar diferentes problemas en materia de vivienda.

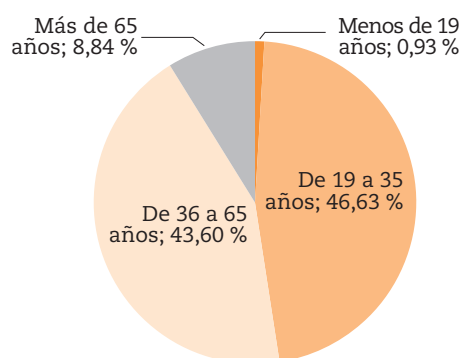
Tabla 1: Distribución de las quejas por franja de edad y género

	Hombres	Mujeres	Total
Menores de 35 años	36,84%	41,49%	39,74%
Entre 35 y 50 años	38,60%	36,17%	37,09%
Entre 51 y 65 años	12,28%	6,38%	8,61%
Mayores de 65 años	12,28%	15,96%	14,56%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

La encuesta elaborada por la FUSM muestra una distribución más asimétrica entre mujeres y hombres. Así, este estudio señala que las personas que se han dirigido a los ayuntamientos que han respondido a la encuesta eran mayoritariamente mujeres (65,90%), mientras que un 34,10% eran hombres.

Gráfico 3: Distribución de personas con problemas en materia de vivienda por franjas de edad



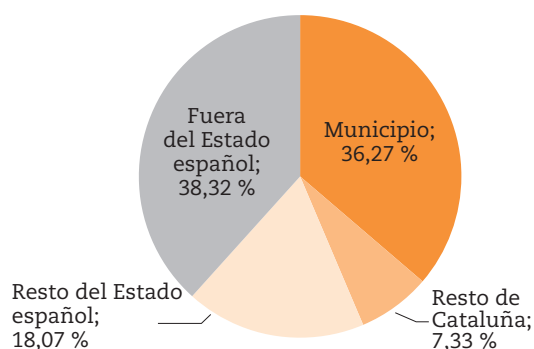
Fuente: Encuesta FUSM

En cuanto a la procedencia, un 3,24% de las quejas han sido presentadas por inmigrantes, la mayoría de los cuales se sitúa en la franja de edad de entre 35 y 50 años con hijos a cargo, y dos personas de procedencia catalana han mencionado la condición de emigrante retornado para poder acceder a una vivienda.

³ En este caso, se han extraído los valores no necesario, aplicado a las personas jurídicas, y desconocido.

Respecto a la cuestión de la procedencia, el informe elaborado por la FUSM manifiesta que los problemas de vivienda predominan entre la población inmigrante, seguida de la población del municipio. Así, el 38,32% de las personas que se han dirigido a los ayuntamientos participantes en la encuesta ha nacido fuera del Estado español. Esta diferencia se puede explicar por el grado de conocimiento de la institución y sus competencias por parte la población inmigrante.

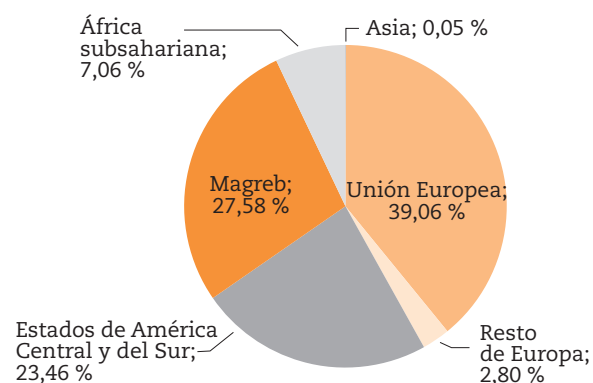
Gráfico 4: Procedencia de las personas con problemas en materia de vivienda



Fuente: Encuesta FUSM

Dentro de este colectivo, las personas que manifiestan estos problemas, de acuerdo con los datos de la encuesta, son mayoritariamente de estados pertenecientes a la Unión Europea, seguidos del Magreb y de los estados de Centroamérica y Suramérica. El gráfico 5 muestra el origen de las personas procedentes de fuera del Estado español que han expresado a los ayuntamientos problemas en materia de vivienda.

Gráfico 5: Origen de los inmigrantes con problemas de vivienda



Fuente: Encuesta FUSM

En cuanto a la renta, el 4,2% de las personas que ha solicitado la intervención del Síndic de Greuges ha mencionado la recepción, fundamentalmente, del Programa interdepartamental de las rentas mínimas de inserción (en adelante, PIRMI) y de otras pensiones no contributivas. De este 4,2%, un 66,7% eran mujeres, ante el 33,3% de hombres, la mayoría de las cuales se ubica en la franja de edad de entre 35 y 50 años.

Los problemas de movilidad reducida representan un 12,9% del total de quejas sobre vivienda

Finalmente, cabe hacer una mención especial de las personas que han señalado en las quejas problemas de movilidad reducida o bien la necesidad de depender de otra persona para llevar a cabo su vida diaria, que corresponden a un 12,96% de las quejas recibidas en la institución en materia de vivienda. De este 12,96%, un 56,25% eran mujeres mayoritariamente ubicadas en la franja de edad de entre 35 y 50 años, seguida de forma igual por la edad comprendida entre los 51 y los 65 años y mayores de 65 años. Con relación al 43,75% de hombres que han mencionado problemas de movilidad reducida o dependencia de otra persona, las franjas comprendidas entre los 35 y 50 años y entre los 51 y 65 años presentan el 16,67% de los casos, seguidas de la franja de edad de mayores de 65 años.

Tabla 2: Distribución de las quejas presentadas por personas con movilidad reducida o dependencia por franja de edad y género

	Hombres	Mujeres	Total
Menores de 35 años	0,00%	17,65%	10,00%
Entre 35 y 50 años	38,46%	35,29%	36,67%
Entre 51 y 65 años	38,46%	23,53%	30,00%
Mayores de 65 años	23,08%	23,53%	23,33%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

2.2. Régimen de tenencia y tipos de vivienda a los que se refieren las quejas presentadas al Síndic

Este apartado tiene por objeto el estudio del régimen de tenencia y tipo de vivienda a los que se

refieren las quejas presentadas al Síndic. Así, se analiza si la vivienda es o no es de propiedad (alquiler, derecho de habitación, usufructo, otros), si se trata de primera o de segunda residencia y si la vivienda es o no protegida.

El análisis general de los datos muestra que de las 222 quejas de las que se tiene información sobre las características de la vivienda, el 39,63% hace referencia a viviendas en que la persona interesada no es la propietaria con respecto a un 60,36%. Esta distribución, bastante repartida entre viviendas de propiedad y no propiedad, presenta diferencias respecto a los datos que generalmente se hallan al analizar la vivienda en Cataluña. En concreto, el *Estudio de la vivienda en Cataluña 2005*⁴, encargado por el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, señala que un 84% de las viviendas son de propiedad ante un 15,4% de viviendas que no lo son. Ahora bien, el mismo estudio también indica que “tener una vivienda de propiedad es mayoritario en todos los estratos de alojamiento, excepto en los más bajos, en los que el alquiler representa el régimen de tenencia mayoritario con un 56,7%”.

En efecto, si se tiene presente que un gran número de quejas han sido presentadas por personas procedentes de los estratos de alojamiento más bajos, no resulta extraña esta distribución. La probabilidad de recibir quejas de viviendas bajo el régimen de alquiler es superior, puesto que también es superior la probabilidad de recibir quejas de los estratos de alojamiento más bajos.

Asimismo, tal y como se observa más adelante, el 38,7% de las quejas hace referencia a viviendas de promoción pública, y el parque público de vivienda tiene una distribución más equitativa en lo que con-

cierte a las viviendas bajo el régimen de alquiler o arrendamiento y las viviendas bajo el régimen de compraventa, en relación con las viviendas libres.

Tabla 3: Evolución de las quejas según el régimen de tenencia (2005-2006)⁵

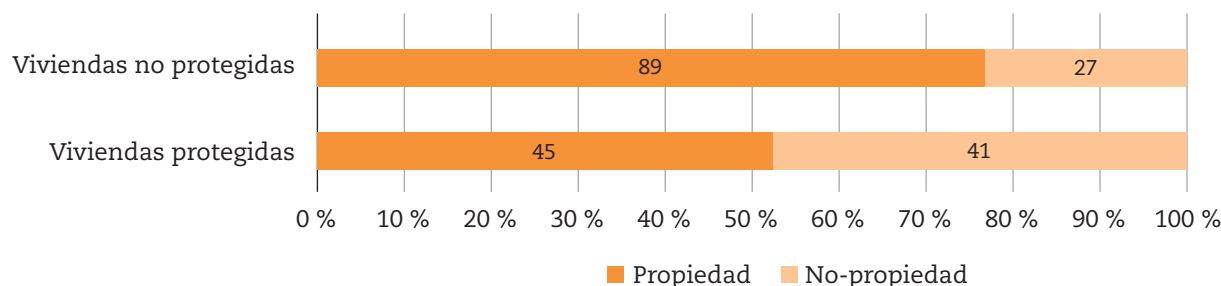
Régimen de tenencia	2005	2006	Total
Propiedad	63	70	133
	67,02%	54,69%	30,18%
		1	1
Total	63	71	134
	67,02%	55,47%	60,36%
No propiedad	19	48	67
	20,21%	37,50%	30,18%
	1	0	1
	1,06%	0,00%	0,45%
	11	9	20
Total	31	57	88
	32,98%	44,53%	39,64%
Total general	94	128	222
	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

La tabla 3 muestra, entre otros, el incremento de quejas que se ha producido entre las personas que están bajo el régimen de alquiler del año 2006, en relación con el año 2005.

En relación con el número de quejas que se han presentado por viviendas, el 42,57% de las quejas se ha presentado sobre viviendas protegidas, respecto al 57,42% de viviendas libres.

Gráfico 6: Distribución de los tipos de viviendas según el régimen de tenencia



Fuente: Elaboración propia

⁴ DIRECCIÓ GENERAL D'HABITATGE (2006). *Estudi de l'habitatge a Catalunya 2005*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

⁵ Se han excluido los casos en los que por el contenido de la queja no se puede determinar cuál es el régimen de tenencia al que se hace referencia.

Además, es preciso indicar que el 97,02% de los casos hacía referencia a viviendas establecidas como primera residencia, en relación con el 2,98% que indicaba problemas con la vivienda de segunda residencia.

La distribución del régimen de tenencia por género también muestra algunos datos significativos. Así, a pesar de que tanto hombres como mujeres mayoritariamente disponen de viviendas de propiedad, la diferencia entre el número de mujeres que presentan la queja sobre una vivienda bajo el régimen de alquiler o que no tienen ninguna propiedad es superior a la de los hombres.

Tabla 4: Distribución del régimen de tenencia por género

Régimen de tenencia	Hombres	Mujeres	Total
Propiedad	49	66	115
	42,61%	57,39%	100%
	1	0	1
Total	50	66	116
	43,10%	56,90%	100%
No propiedad	23	40	63
	36,51%	63,49%	100%
	0	1	1
	0%	100%	100%
	7	11	18
Total	30	52	82
	40,4%	59,6%	100%

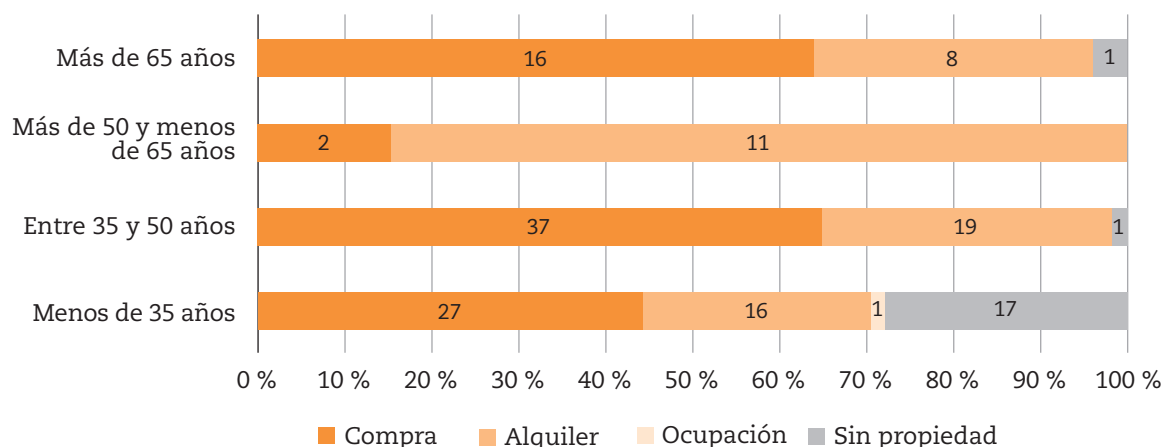
Fuente: Elaboración propia

Cabe afirmar también que el 56,96% de las quejas presentadas por viviendas protegidas procede de mujeres, en relación con un 43,04% de hombres.

Si se analiza el régimen de tenencia de las viviendas según la franja de edad, se observa que los jóvenes menores de 35 años son el colectivo que más sufre la falta de vivienda y en el que la distri-

bución entre compra y alquiler es más igualitaria. En el otro extremo, están los mayores de 50 años y los menores de 65, y la franja de edad de entre 35 y 50 años. Finalmente, cabe destacar la realidad cada vez más preocupante de la gente de la tercera edad, segunda franja de edad con más viviendas bajo el régimen de alquiler o bien sin ninguna propiedad.

Gráfico 7: Distribución del régimen de tenencia por franjas de edad

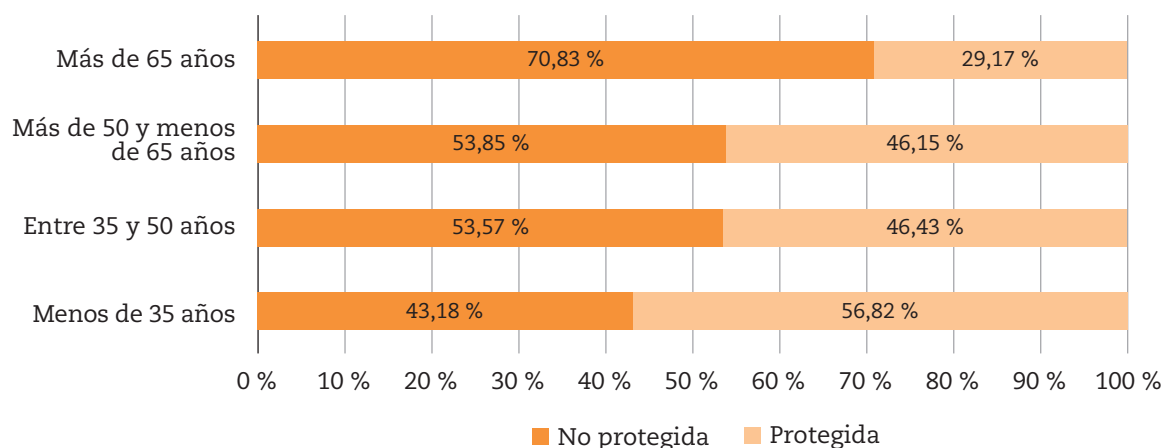


Fuente: Elaboración propia

Por tipos de vivienda, las quejas del colectivo de jóvenes menores de 35 años se refieren de forma mayoritaria a viviendas protegidas (56,82%). En el

extremo opuesto están las quejas de la gente de la tercera edad, que se refieren a viviendas no protegidas (70,83%).

Gráfico 8: Distribución del tipo de vivienda según la franja de edad



Fuente: Elaboración propia

Bajo el punto de vista de la procedencia, el 100% de los inmigrantes que han solicitado la intervención del Síndic vive en viviendas bajo el régimen de alquiler, un 42,86% de las cuales son protegidas.

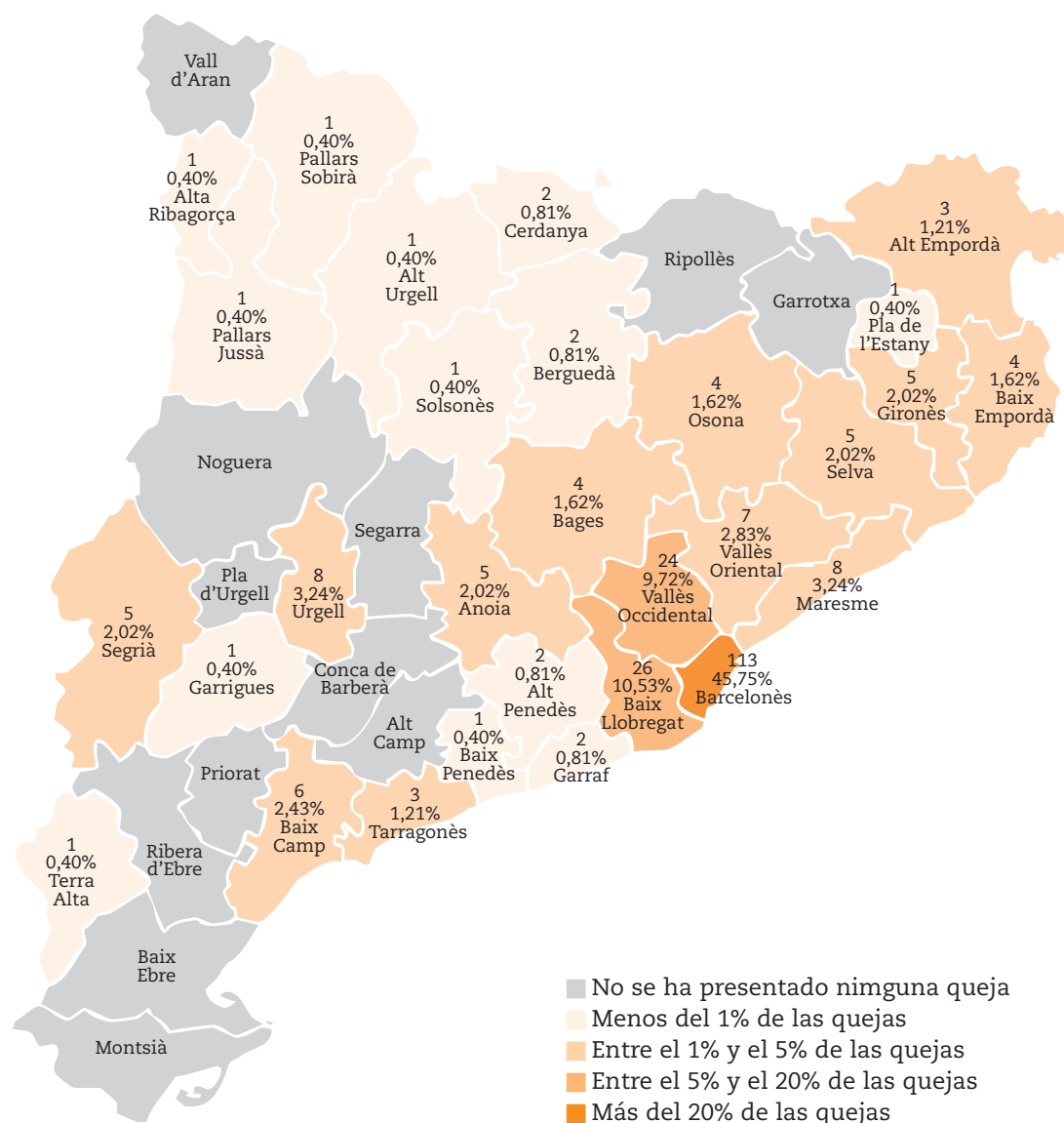
En cuanto a las personas con rentas más bajas, el 83,33% vive en viviendas bajo el régimen de alquiler, o bien no tiene ninguna vivienda (16,67%). De este 83,33%, el 80% vive en viviendas protegidas y el 20%, en viviendas no protegidas.

Finalmente, en relación con las personas que han expresado en las quejas problemas de movilidad reducida o bien tienen la necesidad de depender de otra persona para llevar a cabo su vida diaria, el 59,38% vive en viviendas bajo el régimen de alquiler, en relación con un 40,63% que vive bajo el régimen de compraventa. El 53,13% vive en viviendas protegidas ante un 46,88% que vive en viviendas no protegidas.

3. DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS

La distribución territorial de las quejas presentadas al Síndic en materia de vivienda muestra que esta cuestión afecta a muchos habitantes de Cataluña, independientemente del territorio en que residan. En este sentido, es relevante el hecho de que los habitantes del 70,73% de las comarcas catalanas han presentado alguna queja al Síndic. A pesar de ello, obviamente, las quejas en materia de vivienda son más presentes en municipios mayores de 50.000 habitantes y ubicados en el área metropolitana de Barcelona que en otras partes del territorio.

Gráfico 9: Distribución territorial de las quejas



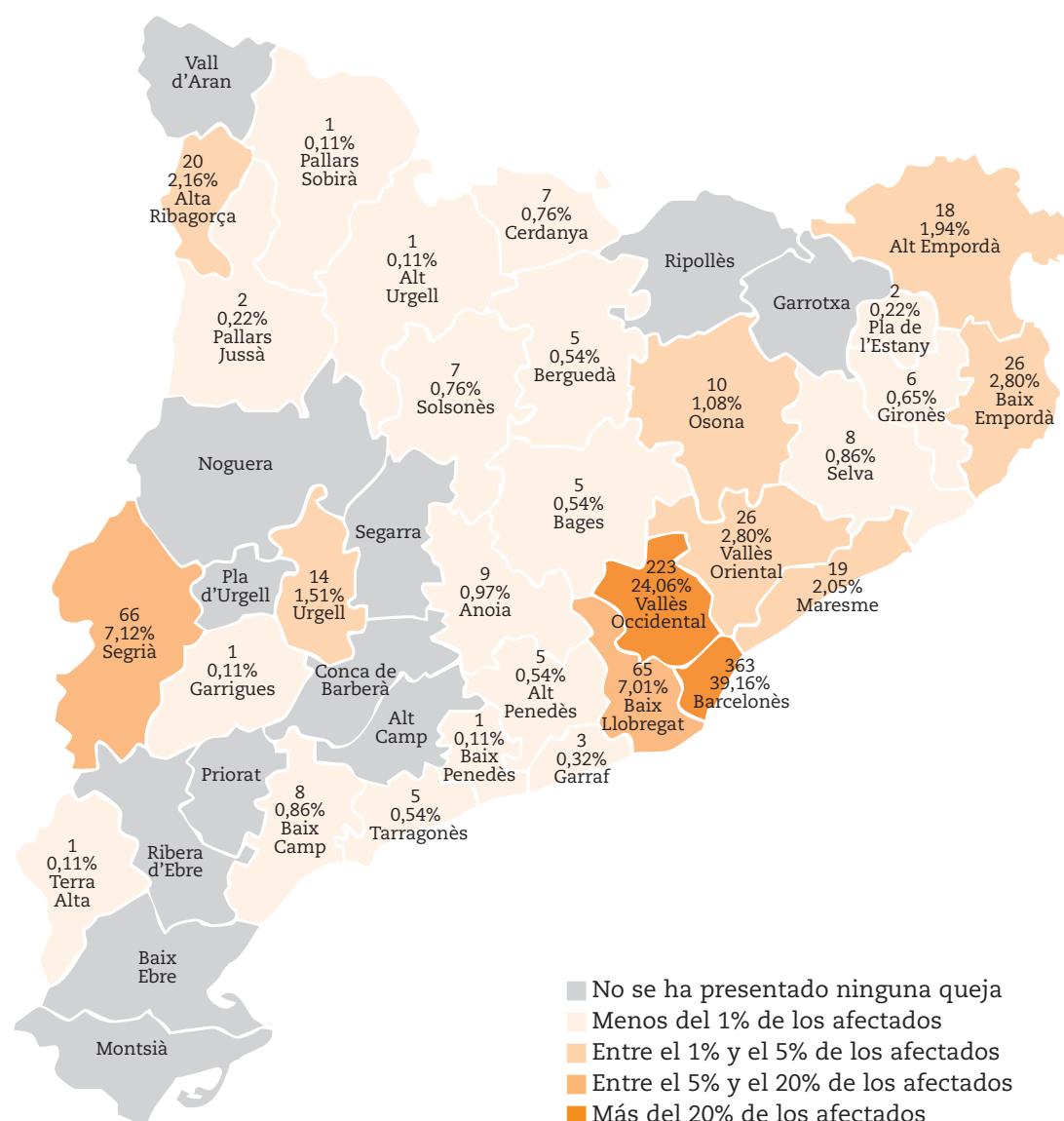
Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el gráfico 9, las comarcas que han tenido un mayor número de quejas se sitúan en el área metropolitana de Barcelona. Así, el Barcelonès, el Baix Llobregat y el Vallès Occidental son las comarcas en que los ciudadanos plantean más quejas en materia de vivienda.

Asimismo, conviene destacar las ocho quejas que se han recibido desde la comarca del Urgell, que hacen referencia al malestar que suscitó en el municipio de Tàrraga el parque de viviendas protegidas que la

Generalitat tenía aparentemente desocupadas y su procedimiento de adjudicación posterior.

En el otro extremo, cabe señalar las dos quejas recibidas desde la Alta Ribagorça de una asociación y del Alt Urgell, que dan cuenta de las dificultades que tienen los municipios y las comarcas con pocos habitantes a la hora de disponer de viviendas de promoción pública y gestionar las redes de mediación de alquiler social o las bolsas de alquiler joven.

Gráfico 10: Distribución territorial de los afectados por las quejas

Fuente: Elaboración propia

En segundo término, desde el ámbito municipal, los ciudadanos del 100% de los municipios mayores de 50.000 habitantes y entre 20.000 y 50.000 habitantes han planteado alguna queja en materia de vivienda al Síndic de Greuges. En sentido opuesto, los ciudadanos residentes en municipios entre 5.000 y 20.000 (20,69%) y de menos de 5.000 habitantes (2,2%) han solicitado en menor medida la intervención de la institución. En este sentido, en materia de vivienda, las dificultades son más presentes en los municipios mayores, desde el punto de vista del número de habitantes, y próximos o ubicados en el término municipal de Barcelona.

4. EL OBJETO DE LAS QUEJAS PRESENTADAS AL SÍNDIC

Para el desarrollo este apartado, se ha clasificado el número de quejas desde el punto de vista de las demandas de los ciudadanos y atendiendo al “ciclo de vida” de la vivienda. Así, se han agrupado las solicitudes de intervención del Síndic según cinco grandes apartados.

El primer apartado, sobre el acceso y la adquisición, hace referencia a las necesidades de los ciudadanos desde que se plantean la adquisición de la vivienda hasta que acceden a ella de forma efectiva.

El segundo apartado, sobre la construcción y adecuación, agrupa las quejas planteadas desde la fecha de la finalización de la construcción hasta transcurridos dos años, puesto que se pueden presentar quejas por la actuación de la Dirección General de Vivienda ante los desperfectos en la construcción durante los dos primeros años.

El tercer apartado, sobre la conservación y el mantenimiento, está integrado por las quejas relativas al periodo comprendido una vez transcurridos los dos años iniciales de residencia en la vivienda hasta que se sucede un desahucio, una expropiación, una descalificación, etc.

El cuarto apartado, de carácter más genérico, da cuenta de las quejas por expropiaciones, desahucios, descalificaciones de la vivienda, etc., y los problemas que se derivan de cada una de estas situaciones.

Finalmente, como apartado independiente, se analizan los casos de acoso inmobiliario.

4.1. Datos generales

El mayor número de solicitudes de intervención del Síndic hace referencia, en primer lugar, al acceso y la adquisición (88 casos) y, en segundo lugar, a la conservación y el mantenimiento (85) de la vivienda. A pesar de ello, cabe destacar que, respecto al año 2005, el mayor incremento de quejas se ha producido tanto en el acceso y la adquisición como en la construcción y adecuación.

En efecto, el hecho de que cada vez haya más municipios que promocionen, de forma independiente o con el apoyo de otros entes supramunicipales, viviendas protegidas ha dado lugar a la emergencia de quejas en relación con los requisitos de acceso y procedimientos de adjudicación de estas viviendas.

En este sentido, en lo que concierne a la construcción y adecuación, problemas que anteriormente eran poco presentes, como el retraso en la entrega de las viviendas o los desperfectos en la construcción desde el inicio, actualmente son motivo de queja por parte de los ciudadanos.

Tabla 5: Evolución del número de quejas según el objeto

	2005	2006	Total
Acceso y adquisición	33,98%	36,81%	35,63%
Construcción y adecuación	12,62%	21,53%	17,81%
Conservación y mantenimiento	40,78%	29,86%	34,41%
Otros (expropiaciones, descalificación, desahucios, etc.)	10,68%	11,11%	10,93%
Acoso inmobiliario	1,94%	0,69%	1,21%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

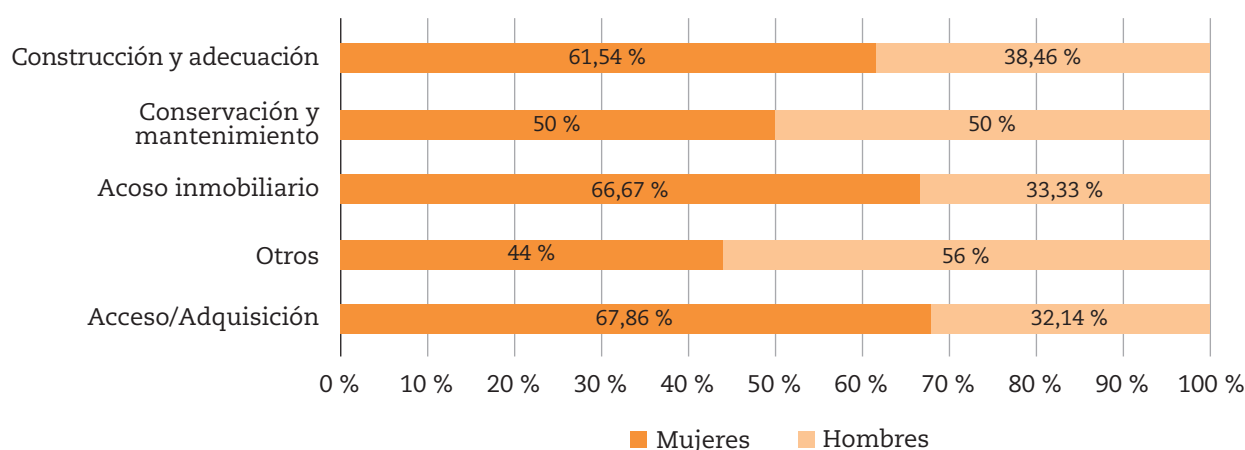
En cuanto al tipo de personas que plantean la queja, las asociaciones y comunidades de propietarios están más presentes en las fases de construcción, adecuación, conservación y mantenimiento, en comparación con las fases en las que las opciones y el margen de decisión son más individualizados.

Tabla 6: Distribución del objeto de la queja por tipo de persona que la presenta

	Persona física	Persona jurídica	Total
Acceso y adquisición	95,45%	4,55%	100%
Construcción y adecuación	88,64%	11,36%	100%
Conservación y mantenimiento	82,35%	17,65%	100%
Otros (expropiaciones, descalificación, desahucios, etc.)	92,59%	7,41%	100%
Acoso inmobiliario	100%	0%	100%
Total	89,47%	10,53%	100%

Fuente: Elaboración propia

La distribución del objeto de la queja por género muestra que las mujeres plantean más quejas en relación con el acceso, la construcción y el acoso inmobiliario que con relación a la conservación y el mantenimiento u otros, que o bien se distribuyen de forma igualitaria, o bien son los hombres los que solicitan en estos casos con mayor frecuencia la intervención del Síndic.

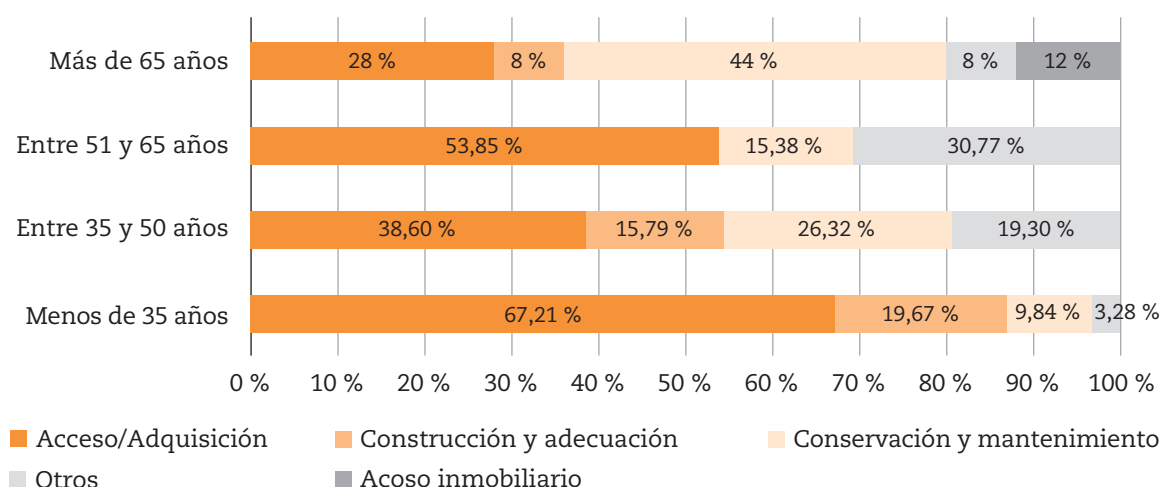
Gráfico 11: Distribución del objeto de la queja por género

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, cabe señalar que en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2006, dos mujeres que sufrieron violencia de género, un vez se separaron de la pareja, tuvieron muchos problemas a la hora de recibir la adjudicación de una vivienda protegida, lo que precisó la intervención de esta institución para resolver el problema.

En relación con la distribución del objeto de la queja por franjas de edad, cabe destacar, en primer lugar, que más de dos tercios del colectivo de jóvenes menores de 35 años hacen referencia al acceso y la adquisición como el problema principal en materia de vivienda, seguido del

colectivo de mayores de 50 y menores de 65 años. Con referencia a esta cuestión, cabe señalar que ya en el gráfico 7, sobre la distribución del régimen de tenencia por franjas de edad, se podía observar que el régimen de alquiler era la opción mayoritaria de este colectivo. De nuevo, cabe recordar que el Síndic, como institución en defensa de las personas, en gran medida recibe quejas de los colectivos más desfavorecidos. Así, en este colectivo, gran parte de las personas representadas son mujeres y hombres separados, sin trabajo y con un bajo nivel de formación para poder acceder a un trabajo con un nivel de ingresos superior.

Gráfico 12: Distribución del objeto de la queja por franjas de edad

Fuente: Elaboración propia

Des del punt de vista de la procedència, el 62,50% de les immigrades que han sol·licitat la intervenció del Síndic fa referència a la necessitat d'accedir a una vivenda de promoció pública, seguida de les queixes per la conservació i el manteniment de la vivenda (25,00%). Finalment, un 12,50% se queja per expropiacions, descalificacions, etc. i, en concret, per el desahucio de les vivendes.

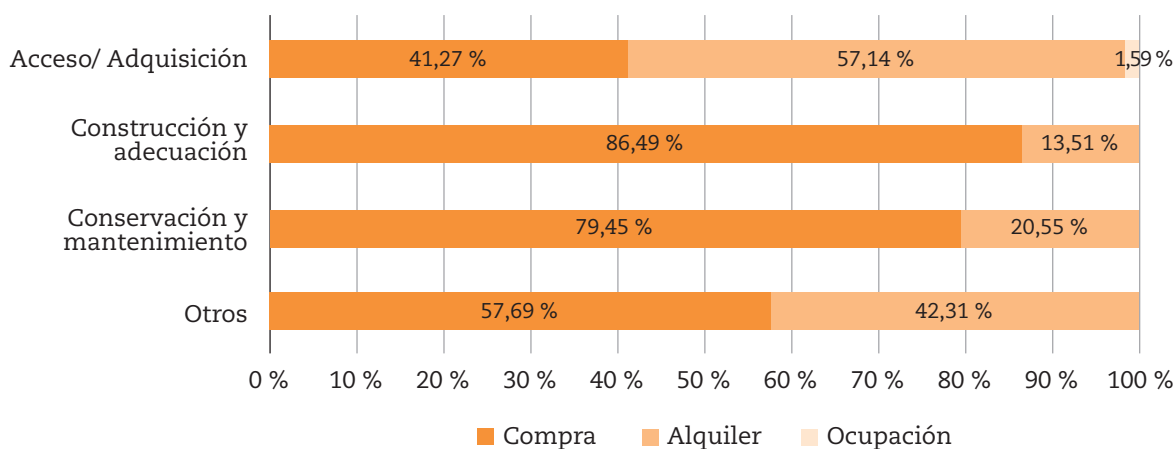
Las quejas de la mayoría de los jóvenes se refieren a las dificultades de acceso

En cuanto a las personas con rentas más bajas, el 83,33% se queja de la falta de acceso a una vivienda de promoción pública y un 16,67% presenta quejas en relación con la conservación y el mantenimiento de las viviendas.

Con relación a las personas que han expresado en las quejas problemas de movilidad reducida o bien tienen la necesidad de depender de otra persona para llevar a cabo su vida diaria, el 50% se queja por temas relacionados con el acceso y la adquisición, seguidos de la conservación y el mantenimiento (25%) y de otros (desahucios, expropiaciones, descalificaciones, etc.).

Si se analiza el objeto de la queja según el régimen de tenencia de las viviendas, principalmente por el régimen de compraventa y alquiler, se observa que las personas que solicitan o formulan las quejas en torno al acceso y la adquisición son principalmente personas que están en viviendas de alquiler. En cambio, tanto la construcción y adecuación, como la conservación y el mantenimiento de la vivienda se producen, fundamentalmente, en viviendas bajo el régimen de compra. De hecho, esta situación es perfectamente comprensible, puesto que el tipo de problemas que se plantean en estos dos casos son problemas de los propietarios de viviendas.

Gráfico 13: Distribución del objeto de la queja por régimen de tenencia



Fuente: Elaboración propia

La tabla 7 muestra la distribución del objeto de la queja por tipos de vivienda. Tal y como se observa, los problemas derivados del acceso y la adquisición, y la construcción y adecuación de viviendas hacen referencia, de forma mayoritaria, a las viviendas protegidas. En cambio, la conservación, el mantenimiento y el acoso inmobiliario se producen, principalmente, en viviendas no protegidas. Cabe destacar también que las quejas por expropiaciones, descalificaciones, desahucios, etc. ocurren, en un 65,38% de los casos, en viviendas protegidas. En este sentido, cabe recordar que el Síndic sólo puede intervenir en las posibles vulneraciones de los derechos fundamentales en lo que concierne a la Administración pública y, por lo tanto, la probabilidad de que sean viviendas protegidas es superior a la de las viviendas no protegidas y todavía más en cuestiones como las descalificaciones, las expropiaciones, los desahucios, etc.

La tabla 7 muestra la distribución del objeto de la queja por tipos de vivienda. Tal y como se observa, los problemas derivados del acceso y la adquisición, y la construcción y adecuación de viviendas hacen referencia, de forma mayoritaria, a las viviendas protegidas. En cambio, la conservación, el mantenimiento y el acoso inmobiliario se producen, principalmente, en viviendas no protegidas. Cabe destacar también que las quejas por expropiaciones, descalificaciones, desahucios, etc. ocurren, en un 65,38% de los casos, en viviendas protegidas. En este sentido, cabe recordar que el Síndic sólo puede intervenir en las posibles vulneraciones de los derechos fundamentales en lo que concierne a la Administración pública y, por lo tanto, la probabilidad de que sean viviendas protegidas es superior a la de las viviendas no protegidas y todavía más en cuestiones como las descalificaciones, las expropiaciones, los desahucios, etc.

Tabla 7: Distribución del objeto de la queja por tipos de vivienda

	No protegida	Protegida	Total
Acceso y adquisición	42,86%	57,14%	100%
Construcción y adecuación	45,95%	54,05%	100%
Conservación y mantenimiento	82,19%	17,81%	100%
Otros (expropiaciones, descalificación, desahucios, etc.)	34,62%	65,38%	100%
Acoso inmobiliario	100%	0%	100%
Total	57,43%	42,57%	100%

Finalmente, en cuanto a la relación del objeto de la queja según el alcance territorial, los problemas de acceso y adquisición son los que están más distribuidos territorialmente. El Barcelonès y el Baix Llobregat son las comarcas donde los ciudadanos han presentado más quejas al Síndic.

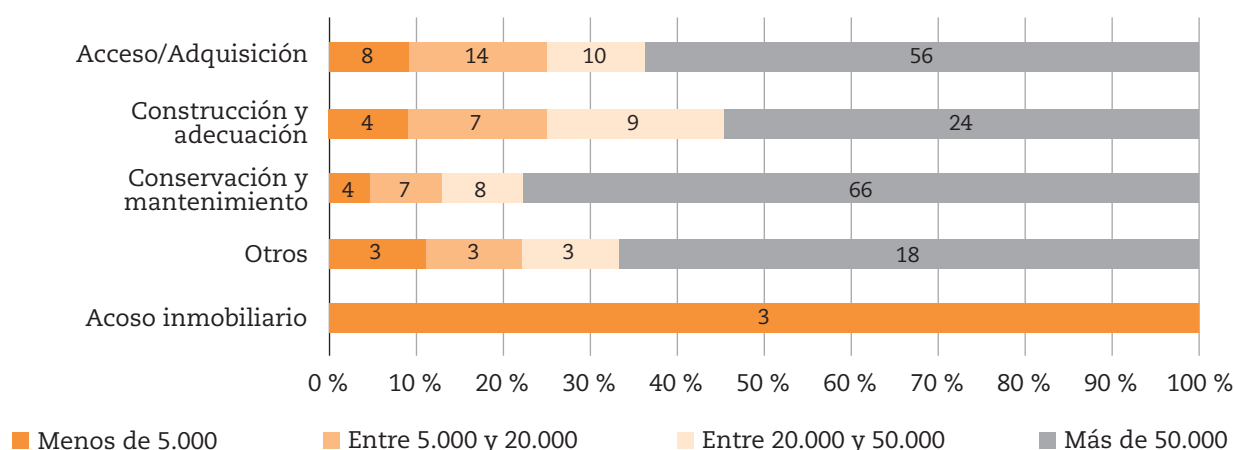
Tabla 8: Distribución del objeto de la queja según el alcance territorial

Comarca	Acceso y adquisición	Construcción y adecuación	Conservación y mantenimiento	Otros	Acoso inmobiliario
Alt Empordà	1	2			
Alt Penedès	1		1		
Alt Urgell		1			
Alta Ribagorça	1				
Anoia	2	3			
Bages	1	2		1	
Baix Camp		5	1		
Baix Empordà		3		1	
Baix Llobregat	12	2	7	5	
Baix Penedès				1	
Barcelonès	33	15	53	10	2
Berguedà	1			1	
Cerdanya	2				
Garraf	1			1	
Garrigues			1		
Gironès	2		2	1	
Maresme	4	1	2	1	
Osona	1	1	1	1	
Pallars Jussà			1		
Pallars Sobirà	1				
Pla de l'Estany			1		
Segrià	2	1	1	1	
Selva	2	2	1		
Solsonès			1		
Tarragonès	2			1	
Terra Alta		1			
Urgell	8				
Vallès Occidental	10	3	8	2	1
Vallès Oriental	1	2	4		
Total	88	44	85	27	3

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la distribución territorial, las quejas por construcción y adecuación de las viviendas se presentan en quince comarcas, al igual que los problemas de conservación y mantenimiento, a pesar de generar casi la mitad de quejas que éstas últimas.

Asimismo, tal y como se puede observar en la tabla 8 y también en el gráfico 14, cabe destacar que el acoso inmobiliario nuevamente se produce en los territorios con grandes concentraciones urbanas.

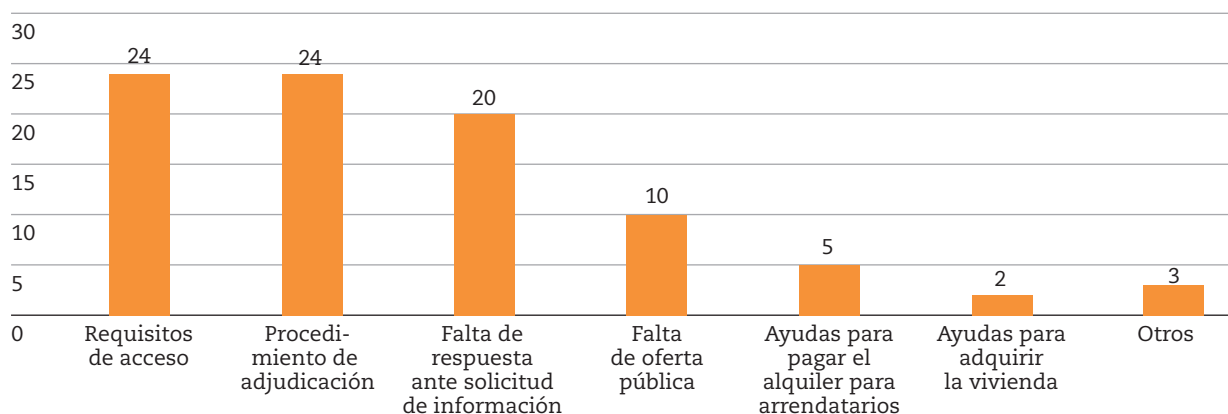
Gráfico 14: Distribución del objeto de la queja según el número de habitantes del municipio

Fuente: Elaboración propia

En relación con el número de habitantes del municipio, la distribución porcentual de las quejas es bastante equilibrada, si bien merece la pena destacar que en los municipios mayores de 50.000 habitantes es donde hay más quejas en cuanto a la conservación y el mantenimiento de las viviendas.

4.2. Acceso y adquisición

Como ya se ha señalado anteriormente, el acceso y la adquisición hacen referencia a las necesidades de los ciudadanos desde que se plantean el acceso a la vivienda hasta que acceden a ella de forma efectiva. El gráfico 15 presenta las principales causas por las que se quejan los ciudadanos.

Gráfico 15: Tipos de quejas en materia de acceso y adquisición

Fuente: Elaboración propia

Los requisitos de acceso para poder formar parte del procedimiento de adjudicación, junto con éste, son las cuestiones que presentan una mayor disconformidad de las personas que solicitan la intervención del Síndic.

Los años de empadronamiento que algunos ayuntamientos exigen para optar a una vivienda es el requisito de acceso más cuestionado

En cuanto a los requisitos de acceso, la mayoría de quejas se centra en el número de años de empadronamiento en un determinado municipio que exigen las administraciones locales para poder optar a una vivienda. Obviamente, las bases de las convocatorias afectan la potestad discrecional de los ayuntamientos, pero ciertamente el elevado número de años que algunas administraciones locales exigen para poder participar en la convocatoria resulta a menudo excesivo. En efecto, en sociedades como las actuales, la movilidad residencial se ha incrementado de forma importante y, de hecho, en comarcas con un número elevado de habitantes, es difícil encontrar personas jóvenes que no se hayan tenido que trasladar en ningún momento de su vida a otros municipios por razones laborales, educativas, etc. Teniendo eso presente, incorporar como criterio un elevado número

de años de empadronamiento en el municipio no es una medida que garantice una solución lo más equitativa posible y que garantice a los colectivos más desfavorecidos acceder a una vivienda.

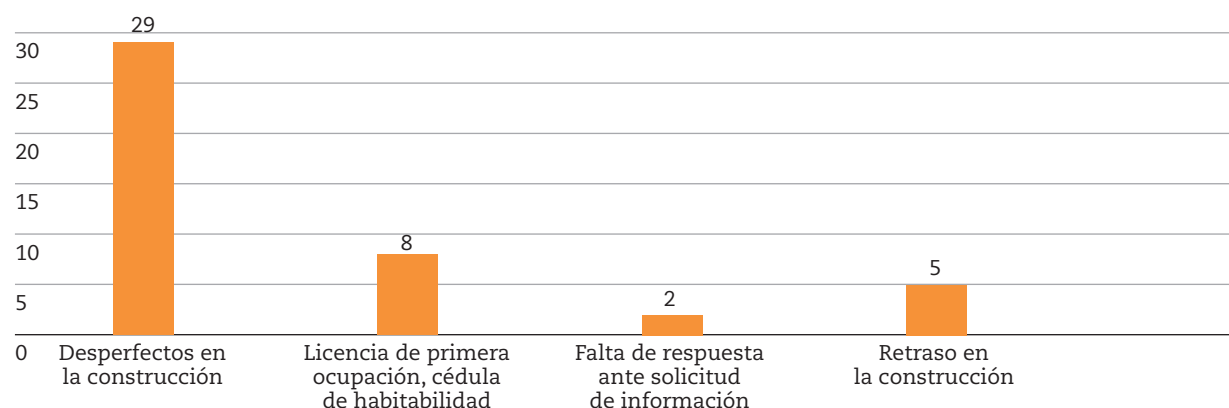
La tercera queja más presente en cuanto al acceso a la vivienda no es un problema que afecte exclusivamente a esta materia, sino que se reproduce en todas las administraciones, independientemente del asunto de que se trate. La respuesta de las administraciones ante cualquier solicitud, sea del tipo que sea, además de ser una obligación desde el punto de vista jurídico, es un elemento fundamental para aproximar a los ciudadanos a las administraciones públicas, para incrementar la confianza en las instituciones y para poder garantizar, como se indica generalmente en la información institucional, que las administraciones efectivamente están al servicio del ciudadano.

En cuarto lugar están las quejas por la falta de oferta pública. Finalmente, en un grado menor, están las ayudas para adquirir la vivienda y las ayudas para pagar el alquiler para arrendatarios en riesgo de exclusión social. El motivo de queja en cuanto a estas ayudas se centra en la falta de información y en el retraso en el pago de las ayudas.

4.3. Construcción y adecuación

El apartado de construcción y adecuación agrupa las quejas planteadas desde la fecha de la finalización de la construcción hasta transcurridos dos años. El gráfico 16 presenta las principales causas por las que se quejan los ciudadanos en materia de construcción y adecuación.

Gráfico 16: Tipos de quejas en materia de construcción y adecuación



Fuente: Elaboración propia

Las quejas en materia de construcción y adecuación se centran, fundamentalmente, en los desperfectos de la vivienda desde el inicio de la obra. De estas quejas, el 72,41% hace referencia a viviendas promovidas por administraciones públicas, mientras que el 27,59% se abre en relación con viviendas promovidas por promotores privados. La intervención del Síndic en este último caso es debida no tanto a la queja por defectos en la construcción, sino a los problemas derivados de la tramitación y resolución de las denuncias por parte del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda. En este sentido, la falta de información al ciudadano sobre el estado de la tramitación de la denuncia o el retraso en la resolución del expediente son algunos de los aspectos que más señalan los ciudadanos con relación a esta cuestión.

El segundo aspecto sobre el que se quejan los ciudadanos se centra en el retraso de las administraciones a la hora de tramitar la concesión de la licencia de primera ocupación y la cédula de habitabilidad.

Sin embargo, conviene señalar que a raíz del número de quejas sobre esta materia, el Síndic ha abierto una actuación de oficio para estudiar las causas y proponer mejoras y sugerencias, a que se refieren posteriores capítulos del presente informe.

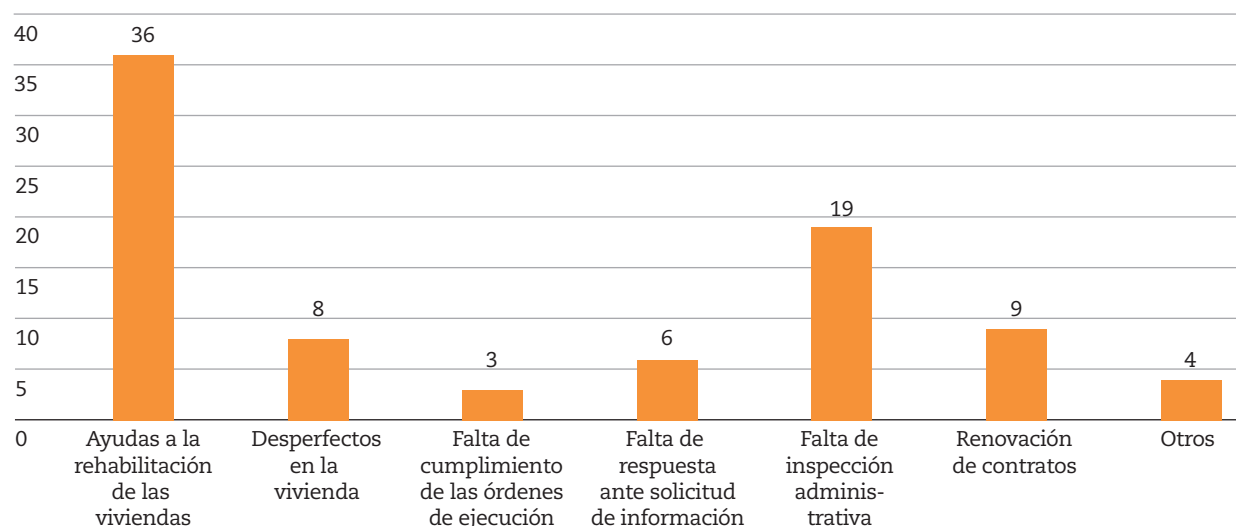
Finalmente, cabe destacar la incorporación de un nuevo tipo de queja durante el año 2006 en materia de construcción y adecuación: el retraso en la construcción de las viviendas de protección oficial.

Es preciso intensificar los esfuerzos para controlar y garantizar el estado correcto de las viviendas

4.4. Conservación y mantenimiento

El apartado de conservación y mantenimiento está integrado por las quejas relativas al periodo comprendido una vez transcurridos los dos años iniciales de residencia en la vivienda hasta que se sucede, entre otros, una descalificación, un desahucio, una expropiación, etc. El gráfico 17 muestra los tipos de quejas que se han recibido en relación con esta materia.

Gráfico 17: Tipo de quejas en materia de conservación y mantenimiento



Fuente: Elaboración propia

Las ayudas destinadas a la rehabilitación de viviendas han generado durante los últimos dos años un elevado número de quejas que se centran, fundamentalmente, en un 58,3% de los casos, en el retraso en el pago de la ayuda, en un 33,3% de los casos, en la disconformidad con la resolución denegatoria y, finalmente, en un 8,3% de los casos, en la falta de información ante solicitudes de información.

El hecho de que el 58,3% de las quejas sobre estas ayudas verse sobre el retraso en el pago plantea la necesidad de rediseñar los circuitos funcionales y documentales de estas ayudas, y prever mecanismos de control para conocer el estado de tramitación de los expedientes.

La segunda cuestión que más quejas presenta es la falta de inspección administrativa por parte de las administraciones locales respecto al estado de las viviendas, a pesar de la previa denuncia o solicitud de los ciudadanos ante estas administraciones. La función de control, en este caso tanto en cuanto a la falta de inspección administrativa como a la falta de cumplimiento de las órdenes de ejecución que las propias administraciones han decretado, a menudo es una de las funciones más olvidadas por las administraciones en términos de recursos y,

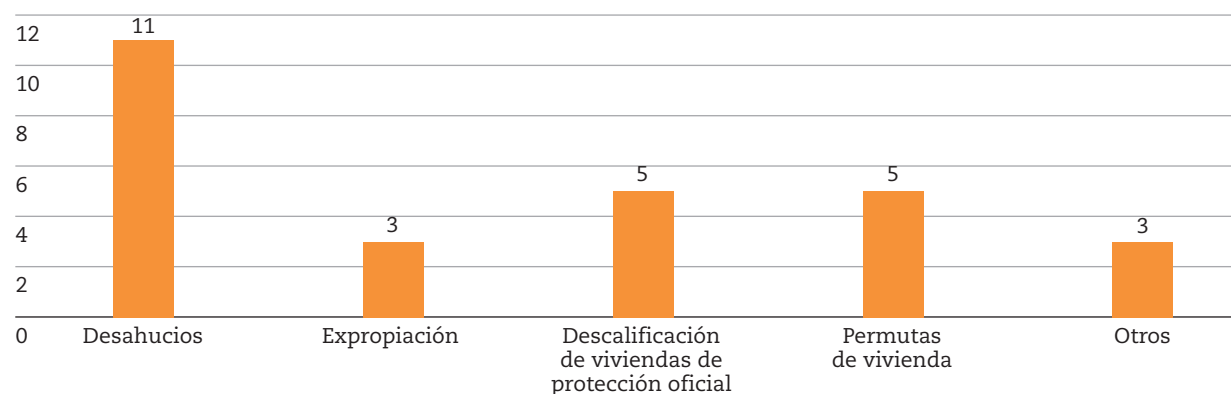
por lo tanto, de importancia. A pesar de eso, cabe intensificar todos los esfuerzos posibles para prever los controles necesarios y garantizar un estado correcto de las viviendas.

Finalmente, cabe destacar los desperfectos en la vivienda, no desde la construcción, sino como consecuencia de la intervención posterior de la misma administración pública en este caso. Así, forman parte de este grupo de quejas las grietas, las humedades, etc., ocasionadas por las obras públicas llevadas a cabo después de la construcción de la vivienda y que se fundamentan en el retraso en la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

4.5. Otros (expropiaciones, descalificaciones, etc.)

Este apartado hace referencia a procedimientos de descalificación de viviendas, expropiaciones, desahucios, etc. y a los problemas que se derivan de cada una de estas situaciones. El gráfico 18 muestra los principales aspectos sobre los que los ciudadanos se han quejado en relación con este tema.

Gráfico 18: Tipos de quejas



Fuente: Elaboración propia

En este apartado, las solicitudes de intervención del Síndic de Greuges se centran, fundamentalmente, en los casos de desahucios de viviendas, seguidos de los retrasos en las tramitaciones de solicitudes de permutas de viviendas de promoción pública y de los procesos de descalificación de viviendas de protección oficial. En relación con este último asunto, es preciso señalar que en el 100% el motivo de la queja se basa en la falta de coordinación entre el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda y el Ministerio de Fomento, respecto a retrasos en la tramitación de los expedientes y la confusión entre las competencias y las funciones que ejercen la Administración estatal y la Administración autonómica en este procedimiento.

no puede ser entendida sólo bajo el punto de vista de la oferta y la demanda. Cabe mencionar que en el 60% de los casos en que el Síndic se ha tenido que dirigir a dos departamentos de la Generalitat para resolver una queja, éstos han sido el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda y el Departamento de Bienestar y Familia (actualmente, Departamento de Acción Social y Ciudadanía).

La falta de coordinación entre administraciones genera problemas graves a los ciudadanos para ejercer sus derechos

5. LAS ADMINISTRACIONES AFECTADAS POR LAS QUEJAS

El hecho de que en el 12,95% de las quejas presentadas al Síndic se haya tenido que intervenir contando, para su tramitación, con dos administraciones, o bien con dos departamentos o entes diferentes dentro de una administración, es una prueba de la necesaria colaboración que requiere la política de vivienda. De este 12,95%, en el 77,27% de los casos la intervención se ha producido entre la Administración local y la Administración autonómica, mientras que en el 22,73% la tramitación se ha producido entre la Administración autonómica y la Administración estatal.

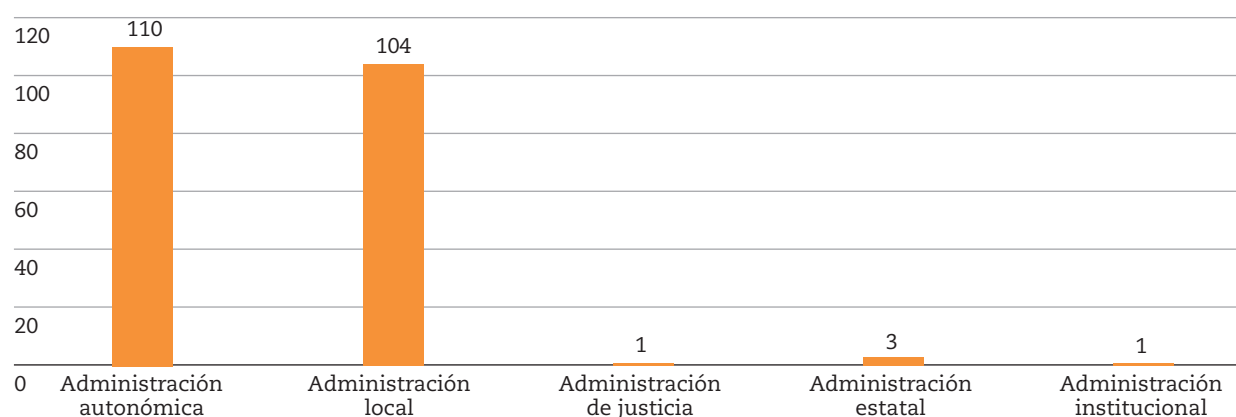
En efecto, tal y como se ha podido observar a lo largo de este estudio, la existencia de colectivos en riesgo de exclusión social en materia de vivienda o la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas ante obras públicas que perjudican el estado de los inmuebles generan la necesidad de concebir la vivienda como una política pública que

De la misma forma, la necesaria interrelación desde el punto de vista competencial entre las administraciones local y autonómica, en materia urbanística, de servicios sociales, entre otros, requiere la necesaria cooperación entre las distintas administraciones.

Además, tal y como se ha podido observar de forma detallada en el apartado 4.5, la falta de coordinación entre administraciones públicas, como por ejemplo el caso de la Administración estatal y la autonómica, genera problemas graves a los ciudadanos en lo que concierne al ejercicio de sus derechos.

En los casos en que no ha sido necesaria la tramitación con dos administraciones o con dos entes de una misma administración, las quejas se han distribuido de forma similar entre la Administración autonómica y la local.

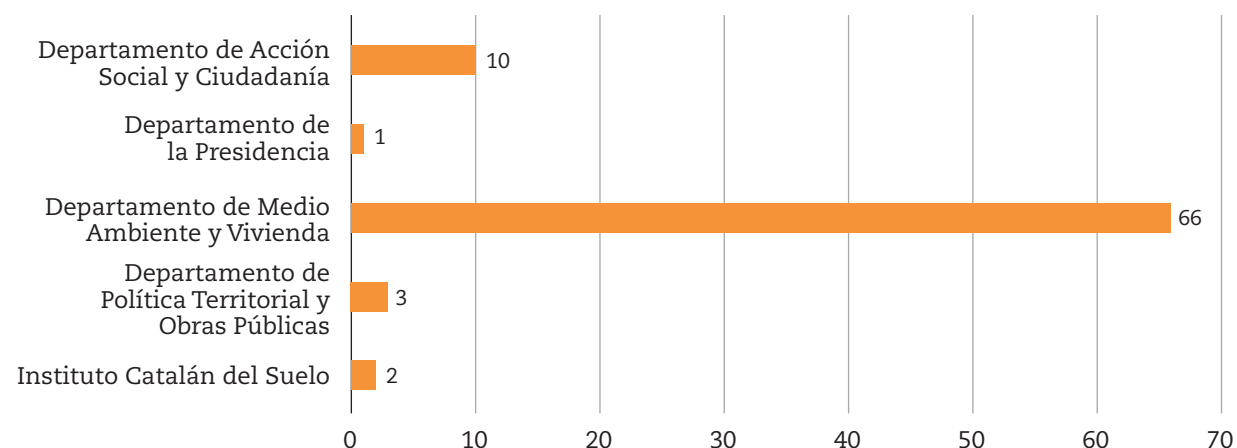
Gráfico 19: Distribución de las quejas por tipo de administración



Fuente: Elaboración propia

En lo que concierne a la Administración autonómica, al Departamento de Medio Ambiente y Vivienda le corresponde el 60% de las quejas, seguido del Departamento de Acción Social y Ciudadanía con el 9,1% de las quejas.

Gráfico 20: Distribución de las quejas relativas a la Generalitat por departamentos⁶



Fuente: Elaboración propia

En relación con la Administración local, a excepción de seis quejas en que intervenían entes supramunicipales, el resto de quejas (102) se ha formulado en relación con ayuntamientos. La distribución del número de quejas por ayuntamientos se presenta en la tabla 9.

Tabla 9: Distribución de las quejas relativas a los ayuntamientos de Cataluña

Ayuntamiento de Albatàrrac	1
Ayuntamiento de Almatret	1
Ayuntamiento de Badalona	4
Ayuntamiento de Balsareny	1
Ayuntamiento de Banyoles	1
Ayuntamiento de Barcelona	35
Ayuntamiento de Blanes	1
Ayuntamiento de Calafell	1
Ayuntamiento de Calonge	2
Ayuntamiento de Canet de Mar	1
Ayuntamiento de Castellar del Vallès	1
Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat	2
Ayuntamiento de Esplugues del Llobregat	1
Ayuntamiento del Figaró-Montmany	1
Ayuntamiento de Fogars de la Selva	1
Ayuntamiento de Gavà	2
Ayuntamiento de Horta de Sant Joan	1
Ayuntamiento de Isòvol	1

Ayuntamiento de La Bisbal d'Empordà	1
Ayuntamiento de L'Escala	1
Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat	3
Ayuntamiento de Lleida	3
Ayuntamiento de Lles de Cerdanya	1
Ayuntamiento de Manresa	2
Ayuntamiento de Molins de Rei	1
Ayuntamiento de El Prat de Llobregat	2
Ayuntamiento de Reus	1
Ayuntamiento de Ripollet	1
Ayuntamiento de Sabadell	4
Ayuntamiento de Sant Adrià del Besòs	3
Ayuntamiento de Sant Bartomeu Grau	1
Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès	3
Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat	1
Ayuntamiento de Sant Joan Despí	1
Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet	1
Ayuntamiento de Sitges	1
Ayuntamiento de Tagamanent	1
Ayuntamiento de Tarragona	1
Ayuntamiento de Tàrraga	1
Ayuntamiento de Terrassa	1
Ayuntamiento de Vic	1
Ayuntamiento de Viladecans	1
Ayuntamiento de Viladecavalls	2
Ayuntamiento de Vilassar de Dalt	1

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la tabla, los ayuntamientos que más quejas han recibido han sido el Ayuntamiento de Barcelona, el Ayuntamiento de Badalona y el Ayuntamiento de Sabadell.

⁶ El Instituto Catalán del Suelo se clasifica de forma diferenciada respecto a los departamentos.

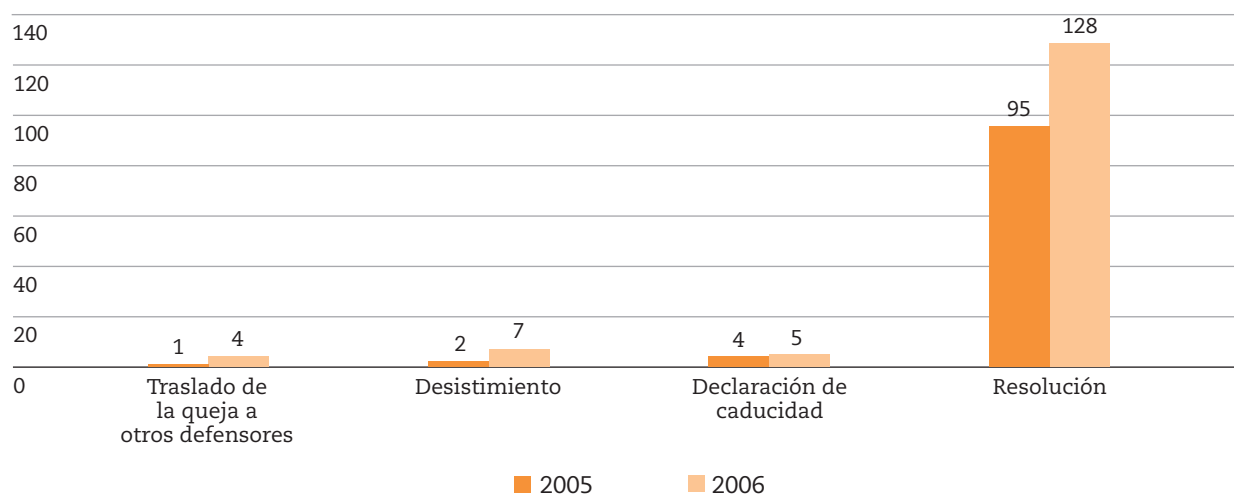
6. LAS RESOLUCIONES DEL SÍNDIC

Del conjunto de quejas tramitadas por el síndic (247), cabe resaltar el incremento del 34,74% del número de resoluciones emitidas por la institución, como consecuencia del aumento del número de quejas y del incremento de la intervención pública en materia de vivienda.

Tal y como se puede observar en el gráfico 21, el resto de formas de finalizar los expedientes en

el año 2006 es menor en relación con el incremento del número de quejas. A pesar de ello, cabe resaltar la colaboración estrecha que se está manteniendo con los defensores locales. En efecto, el incremento del traslado de las quejas a otros defensores se ha producido a raíz del cumplimiento de los convenios de colaboración con los defensores locales que permite, siempre y cuando así lo solicite la persona interesada, solucionar los problemas de la forma más próxima posible.

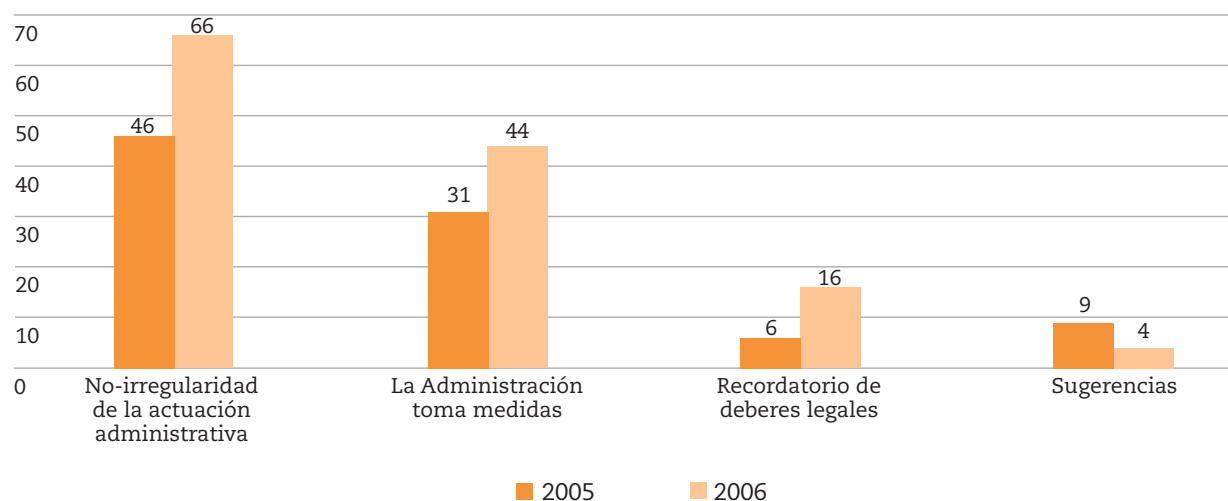
Gráfico 21: Tipo de finalización de las quejas en materia de vivienda



Fuente: Elaboración propia

Del conjunto de resoluciones emitidas por el Síndic, en un 45,34% de los casos, el Síndic no ha observado ninguna irregularidad en la intervención administrativa, atendiendo a los criterios de cumplimiento de la legalidad.

En segundo lugar, después de haberse presentado la queja en la institución, en un 30,37% de los casos la Administración ha tomado medidas para resolver el problema.

Gráfico 22: Tipo de resolución de las quejas planteadas al Síndic

Fuente: Elaboración propia

En tercer lugar, el 9,3% de las resoluciones del Síndic se ha fundamentado en el recordatorio de deberes legales. En concreto, y de acuerdo con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por la Ley 4/1999), se recuerda a las administraciones públicas con cierta frecuencia la necesidad de cumplir con el artículo 42 de la mencionada ley y los principios de eficacia y celeridad que deben regir en todos los procedimientos administrativos.

En cuanto a las sugerencias, el Síndic se ha servido de dicho tipo de resoluciones para dar solución a los desperfectos ocasionados en los inmuebles, la exclusión de determinadas personas en las listas para acceder a las viviendas de protección oficial, los retrasos en la construcción o el acoso inmobiliario, entre otros. Finalmente, cabe señalar que el grado de aceptación de las sugerencias ha sido del 69,23%, con respecto a un 23,1% en que se han aceptado parcialmente las sugerencias y, finalmente, un 7,69%, en que las administraciones no han aceptado las sugerencias del Síndic.

ANEXO I: VARIABLES Y VALORES RECOGIDOS EN CADA GRUPO

Tabla 1: Variables utilizadas para los datos identificativos de las quejas

Variable	Valores
Número de queja/caso	Identificación de la queja/caso
Típos de intervención	• Queja • Actuación de oficio
Año	• 2005 • 2006

Tabla 2: Variables utilizadas para determinar las características sociológicas de las personas que presentan quejas

Variable	Valores
Tipo de persona	• Física • Jurídica
Número de afectados ⁷	Variable cuantitativa
Sexo	• Hombre • Mujer • No aplica⁸
Edad	• Menores de 35 años • Entre 35 y 50 años • Entre 51 y 65 años • Mayores de 65 años • Desconocido • No necesario⁹
Inmigrante	• Sí • No • No aplica⁴
Receptor de pensiones no contributivas	• Sí • No • No aplica⁴
Movilidad reducida/discapacidad	• Sí • No • No aplica⁴

⁷ Número de personas interesadas que firman la solicitud de intervención del Síndic.

⁸ Se utiliza el valor *no aplica* para aquellos casos en los que se trata de una persona jurídica.

⁹ Se utiliza el valor *no necesario* para aquellos casos en los que se trata de una persona jurídica.

Tabla 3: Variables utilizadas para determinar el régimen de tenencia y los tipos de vivienda a los que se hace referencia en la queja

Variable	Valores
Régimen de tenencia	• Propiedad • No propiedad
Tipo de propiedad	• Compra
Tipo de no propiedad	• Alquiler • Ocupación • Sin propiedad
Tipo de residencia	• Primera residencia • Segunda residencia
Vivienda protegida	• Sí • No

Tabla 4: Tipos de quejas / Objeto de las quejas

Variable	Valores
Materia	• Acceso/adquisición • Construcción/adecuación • Conservación y mantenimiento • Otros • Acoso inmobiliario
Tipo de quejas sobre acceso/adquisición	• Falta de oferta pública • Falta de respuesta ante la solicitud de información • Requisitos de acceso en las convocatorias de promoción de viviendas públicas • Procedimiento de adjudicación de las convocatorias de promoción de viviendas públicas • Ayudas para acceder a la vivienda • Ayudas a arrendatarios en riesgo de exclusión social
Tipo de quejas sobre construcción y adecuación	• Falta de respuesta ante la solicitud de información • Licencia de primera ocupación y cédula de habitabilidad • Defectos en la construcción • Retraso en la construcción de viviendas de promoción pública • Otros
Tipo de quejas sobre conservación y mantenimiento	• Ayudas a la rehabilitación • Renovación de contratos de vivienda pública bajo el régimen de alquiler o arrendamiento • Falta de respuesta ante la solicitud de información • Falta de inspección administrativa • Defectos en la vivienda • Falta de cumplimiento de las órdenes de ejecución • Otros
Otros	• Descalificación de viviendas de protección oficial • Permutas • Expropiaciones • Desahucios • Otros

Tabla 5: Distribución territorial de las quejas

Variable	Valores
Municipio	Nombre del municipio
Comarca	Nombre de la comarca que integra el municipio
Provincia	Nombre de la provincia que integra el municipio
Tipo de municipio	• Menor de 5.000 habitantes • De 5.000 a 20.000 habitantes • De 20.001 a 50.000 habitantes • Mayor de 50.000 habitantes

Tabla 6: Administraciones afectadas

Variable	Valores
Número de administraciones afectadas	Variable cuantitativa
Número de departamentos de la Generalitat afectados	Variable cuantitativa
Tipo de combinación cuando hay más de una administración afectada	• Administración autonómica y Administración estatal • Administración autonómica y Administración local
Tipo de combinación entre la Administración autonómica y la Administración estatal	• Departamento de Medio Ambiente y Vivienda (en adelante, DMAV) y Ministerio de Fomento • DMAV y Ministerio de la Vivienda
Tipos de combinaciones detectadas entre la Administración autonómica y la Administración local	• ADIGSA y Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat • Departamento de Bienestar y Familia (actualmente y en adelante, Departamento de Acción Social y Ciudadanía) y Ayuntamiento de Barcelona • Departamento de la Presidencia y Ayuntamiento de Barcelona • DMAV y Ayuntamiento de Sabadell • DMAV y Ayuntamiento de Montcada i Reixac • Departamento de Educación y Ayuntamiento de La Pobla de Lillet • Departamento de Acción Social y Ciudadanía y Ayuntamiento de Tàrraga
Tipo de combinación cuando hay más de un departamento de la Generalitat afectado	• DMAV y Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (en adelante, DPTOP) • DMAV y Departamento de Acción Social y Ciudadanía • DMAV y Departamento de la Presidencia • DMAV y ADIGSA • Departamento de Acción Social y Ciudadanía y ADIGSA
Tipo de administración cuando sólo hay una administración afectada	• Administración estatal • Administración autonómica • Administración local • Administración de justicia • Administración institucional
Tipo de entes de la Administración estatal	• Ministerios • Empresas públicas
Tipo de entes de la Administración autonómica	• Departamentos • Agencias
Tipo de entes de la Administración local	• Diputaciones provinciales • Consejos comarcales • Ayuntamientos

Tabla 7: Resoluciones del Síndic

Variable	Valores
Tipo de finalización	• Resolución • Desistimiento • Declaración de caducidad
Tipo de resolución	• No irregularidad / Actuación correcta de la Administración • Acepta la resolución • Acepta parcialmente la resolución • No acepta la resolución

ANEXO II: LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN LAS MEMORIAS DE LOS DEFENSORES LOCALES

En el marco de las relaciones de colaboración entre el Síndic y los defensores locales existentes en algunos municipios de Cataluña, se han revisado distintas memorias anuales para conocer el alcance de la problemática en la parte que afecta a competencias municipales. Del análisis se desprende una clara coincidencia con las problemáticas que sirven de base para la redacción del presente informe.

Así, el Informe 2006 de la Síndica de Barcelona recoge una relación de quejas vinculadas a la vivienda que son un relato de las distintas casuísticas limitadoras de derechos en este campo. A partir de una queja concreta, la Síndica sitúa el problema de las listas de espera y de la inactividad municipal hasta que la necesidad de disponer de una vivienda pasa de un estadio de urgencia a uno de inevitabilidad, lo que debe hacer reflexionar sobre la necesidad de que la Administración actúe a partir de actitudes más preventivas.

**Los defensores locales
recogen quejas que
ponen de manifiesto
la necesidad de una
política preventiva**

El mismo informe trata de la problemática de las ayudas y los colectivos que quedan excluidos del acceso a la vivienda, especialmente —y de eso trataba la queja— cuando una familia tiene la puntuación máxima para acceder a una vivienda pública, dispone de una puntuación muy elevada por su situación familiar y, además, está siguiendo un proceso de inserción por medio del SIS, pero no puede acreditar unos ingresos suficientes para hacer frente al alquiler y queda excluida de la convocatoria.

Esta problemática la recogen también otros defensores locales, como por ejemplo el Síndic Defensor de la Ciudadanía de Badalona (Memoria 2005), que

añade que en este grupo de personas menos favorecidas económicamente se hallan muchas personas inmigradas que tienen bastantes dificultades añadidas para encontrar un trabajo con todas las garantías que les permita acceder a la vivienda pública.

Esta recomendación es compartida por la Síndica de Barcelona, que afirma textualmente:

“Todo ello provoca que exista una franja de población de rentas bajas que, pese a que dispone de ingresos regulares, prácticamente queda excluida de la vivienda social y de las ayudas para el acceso a la vivienda. Son principalmente aquellas personas que tienen sueldos que pueden estar por encima del salario mínimo interprofesional, pero que no llegan al nivel de renta de lo que hoy se conoce como *mileuristas*.

Una parte de estas necesidades estaban cubiertas con los pisos que gestiona el Patronato Municipal de la Vivienda (PMV), donde el acceso a las viviendas se rige por otros criterios además del nivel de renta. Pero, con el inicio del registro único del Instituto Municipal de Urbanismo, el PMV no ha admitido nuevas solicitudes y sólo atiende emergencias sociales. Asimismo, el número de pisos sociales que se ha gestionado a través del PMV siempre ha sido insuficiente para atender la demanda.

Por ello, cabría valorar si el acceso a las viviendas de protección oficial que realiza el Ayuntamiento debería ser todo por sorteo.

Seguramente sería más conveniente reservar un porcentaje de pisos suficiente para adjudicar según las circunstancias familiares y personales del solicitante y ordenar su disponibilidad según estos baremos.

En todo caso, las crecientes dificultades para acceder a una vivienda en la ciudad de Barcelona evidencian la falta ya histórica de asunción de la responsabilidad pública para el cumplimiento del derecho constitucional de disponer de una vivienda digna.”

Se presentan reflexiones similares en la memoria 2006 del Síndic Personer de Mollet del Vallès.

Es natural que las temáticas tratadas por los defensores locales vinculen de forma constante *vivienda y servicios sociales*, ya que son las vías por las que el alcance del problema puede ser tratado desde el ayuntamiento. Por ello, se observa que muchas memorias sitúan el problema de acceso a la vivienda (tratado a escala local), no como un apartado específico del informe anual, sino en el capítulo de servicios sociales.

El caso más evidente es el de la Síndica de Vilafranca del Penedès (Memoria 2005), que hace mención de las quejas recibidas en materia de vivienda y las vincula a víctimas de la violencia de género, familias monoparentales con hijos y personas con pocos recursos económicos o nulos. Son tres ejemplos de las problemáticas “de proximidad” tratadas por defensores locales.

Es absolutamente necesario aumentar la oferta de vivienda protegida

El Defensor de la Ciutadania de Vilanova i la Geltrú (Memoria 2005) se refiere a ellas en distintas ocasiones (una ciudadana desahuciada que no dispone de vivienda para ella y sus hijos; una madre sin recursos económicos para afrontar las rentas del alquiler; etc.), a la vez que introduce una recomendación para buscar avales de fundaciones privadas para coadyuvar con las políticas públicas de vivienda y hacer más eficaz la actuación municipal en situaciones de urgencia.

En la misma dirección, el Defensor de la Ciutadania de Santa Coloma de Gramenet (Informe 2004) trata la insuficiencia de ayudas, las limitaciones existentes en las coberturas de ayudas puntuales y la necesidad de incrementar los presupuestos en servicios sociales para hacer frente, entre otras demandas, a las necesidades de vivienda.

En otras ocasiones, los servicios sociales municipales no aprecian razones de urgencia para iniciar actuaciones (Informe del Síndic Municipal de Sant Boi del 2005), ante la queja de una ciudadana por la falta de respuesta a la solicitud de disponer de un piso social por el desahucio del que ocupa. En este

caso, la proximidad al territorio del Síndic municipal le permite apreciar la verosimilitud de la resolución de los servicios sociales de su ayuntamiento.

En el mismo campo de actividad social se enmarca la queja descrita por el Síndic Personer de Mollet del Vallès (Memoria 2006), referida a las dificultades de un ciudadano con movilidad reducida para acceder a su vivienda cuando el ascensor está averiado.

Asimismo, se observa que dos informes anuales de defensores locales hacen referencia a los problemas derivados del acoso inmobiliario. El Defensor del Ciutadà de Figueres (Memoria 2005) o el Defensor de la Ciutadania de Vilanova i la Geltrú (Memoria 2005), que recoge dos quejas referidas al tema.

El problema del acoso inmobiliario está relacionado con la necesidad de disponer de una red de pisos de inclusión social. De este problema, se ocupa la Síndica de Barcelona, que afirma que estas viviendas facilitan la posibilidad de culminar con éxito los procesos de inclusión de las personas o las familias. Aun así, la previsión de cincuenta pisos para el año 2010 es insuficiente para hacer frente a la realidad existente y las personas sin techo acabarán en pisos sobreocupados si no se asegura una mayor oferta de vivienda. Una solución sería prever pisos permanentes compartidos con una supervisión.

Parece bastante claro que cuando esta red no funciona, una de las consecuencias es la existencia de pisos sobreocupados, tal y como recoge el Síndic Defensor de la Ciutadania de Badalona (Memoria 2005), que vincula la existencia de estas viviendas con las escaladas de conflictos vecinales.

Igualmente, cabe afirmar que la Memoria 2006 del Síndic Personer de Mollet del Vallès contiene una reflexión sobre las situaciones vinculadas a la promoción pública de viviendas por parte de promotores privados, los entes cooperativos y los niveles de información que se facilitan en cada caso.

Finalmente, cabe recoger las conclusiones del Informe de la Síndica de Barcelona, que coinciden sustancialmente con las del Síndic de Palamós y dan cuenta de la necesidad de aumentar la oferta de vivienda protegida, de incluir en la oferta de viviendas protegidas fórmulas que garanticen su acceso a las personas que, con los baremos actuales, quedarían excluidas y de arbitrar las medidas necesarias para que las personas acogidas en pisos de inclusión puedan encontrar una salida normalizada y estable.

CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DE PROBLEMAS CONCRETOS RELACIONADOS CON EL DERECHO A LA VIVIENDA

En el capítulo 1 de este informe se han analizado de forma exhaustiva los datos estadísticos de las quejas presentadas al Síndic durante los años 2005 y 2006; acto seguido corresponde analizar su contenido. Por ello, en este capítulo cabe destacar algunos de los problemas concretos que se han constatado más a menudo en las quejas y consultas recibidas en la institución, que lógicamente no constituyen una diagnosis exhaustiva de todas las problemáticas que en materia de vivienda pueden existir, pero que, sin embargo, cabe poner de manifiesto porque son relevantes y afectan a un gran número de personas.

1. EL ACCESO A LA VIVIENDA

El gráfico que aparece a continuación, que recoge los resultados de la encuesta de la fundación Un Sol Món (FUSM), en que han participado diferentes ayuntamientos, constata que, efectivamente, la problemática de vivienda con la que se encuentran estos ayuntamientos es diversa y afecta a diferentes colectivos de personas.

Así, la perpetuación de la estancia en el núcleo familiar, que afecta principalmente a la gente joven, es el problema más frecuente de los que han detectado los municipios, con un porcentaje del 19'70%.

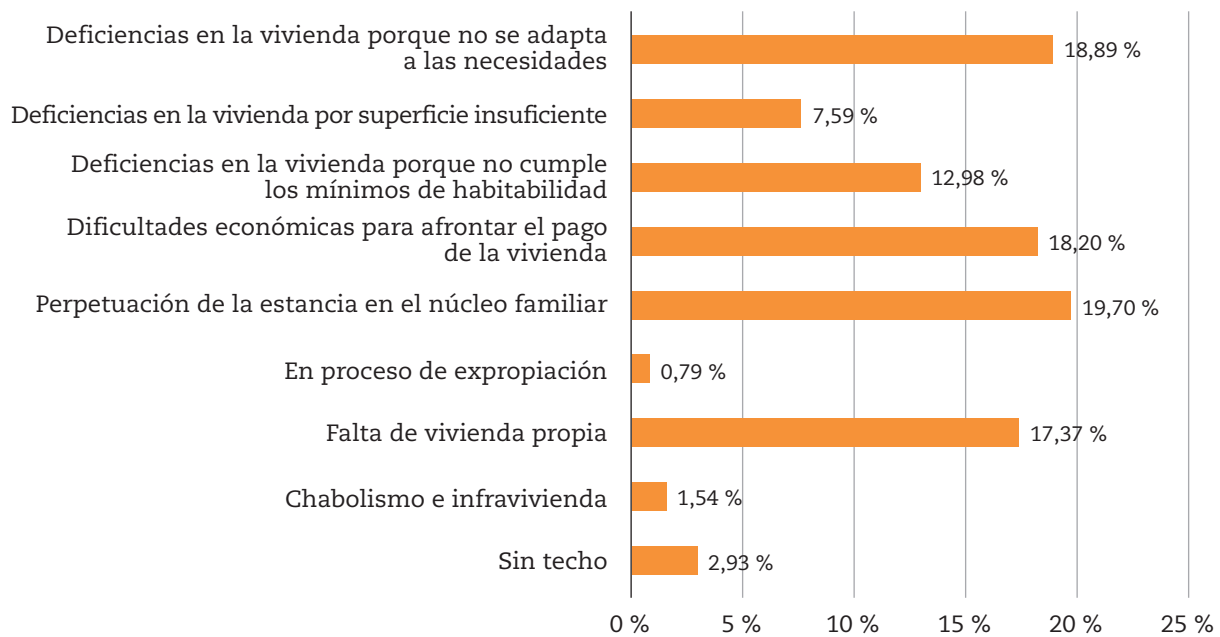
Muy próximo está el problema derivado de la falta de adaptación de las viviendas a las necesidades de la población con movilidad reducida, que afecta a la gente de la tercera edad y las personas discapacitadas, con un porcentaje del 18'89%. A continuación, la dificultad económica para hacer frente al

pago de la renta del alquiler o de la cuota del préstamo hipotecario, con un porcentaje del 18'20%, y, finalmente, los casos de falta de vivienda propia, que constituyen el 17'37% del conjunto total de problemas en materia de vivienda, abarcando, entre otros, los casos de personas que viven en habitaciones, pensiones, albergues, en viviendas de amigos o familiares, en viviendas compartidas o en viviendas que han ocupado de forma ilegal.

La perpetuación de la estancia de los jóvenes en el núcleo familiar es el problema más frecuente detectado por los municipios encuestados

En un segundo término, se constata que existe un número considerable de casos de viviendas que no cumplen con los requisitos mínimos de habitabilidad (12'98%) y que la sobreocupación de viviendas empieza a ser un problema importante para muchos municipios (7'59%).

Finalmente, aunque en menor medida, se observa también que los ayuntamientos encuestados han puesto de manifiesto otros problemas relativos a la situación en que están las personas sin techo (2'93%), situaciones de chabolismo e infravivienda (1'54%) y el caso de las personas que están inmersas en procesos de expropiación (0'79%).

Gráfico 23: Problemas de vivienda

Fuente: Encuesta FUSM

1.1. El derecho de las personas a la información sobre su derecho a acceder a una vivienda de protección pública. La “ventanilla única”

Uno de los problemas que se constata con mayor frecuencia en las quejas que se reciben en la institución es la desinformación con la que se encuentran las personas que quieren acceder a una vivienda con protección oficial y que se ven obligadas a hacer verdaderos peregrinajes por las administraciones públicas, las cooperativas, los sindicatos y las entidades sin ánimo de lucro que promueven viviendas de protección oficial, con el objetivo de saber si existen viviendas disponibles que les puedan ser adjudicadas y cuáles son los requisitos que deben cumplir para ser adjudicatarios de las mismas.

Asimismo, es motivo de queja constante el hecho de presentar una solicitud de vivienda protegida, que a veces se debe reiterar año tras año porque caduca, y no recibir ninguna respuesta de la Administración.

Cabe recordar primeramente la obligación de la Administración de dar respuesta expresa y motivada a la persona que se ha dirigido a ella, informándola sobre la disponibilidad de viviendas protegidas existente y sobre las actuaciones que puede llevar a cabo para acceder a una vivienda: ya sea la presentación de una solicitud, la incorporación de los datos de la persona en una lista de espera o en bases de datos de personas interesadas en futuras promociones de vivienda, o tal y como lo haya previsto la Administración correspondiente. En todo caso debe facilitarse a la persona una información

clara, detallada y por escrito sobre los procesos a seguir cuando se haya dirigido por escrito a la Administración o cuando así lo solicite.

La Generalitat podría ser la administración idónea para publicar toda la información sobre las promociones de vivienda

De todas formas, aparte de la necesidad de dar una respuesta individualizada a las solicitudes concretas de vivienda, es preciso garantizar a los interesados en acceder a la vivienda su derecho a la información, en el sentido de que en cualquier momento puedan conocer cuáles son las promociones de viviendas con protección oficial que ofrecen las distintas administraciones públicas de Cataluña —incluso cooperativas, fundaciones, sindicatos u otros— y cuáles son los colectivos destinatarios, los requisitos para optar a su adjudicación, los precios de las viviendas, etc., lo que debería articularse mediante canales de información accesibles y fácilmente comprensibles para el conjunto de la ciudadanía, como por ejemplo teléfonos de información específicos, páginas web, etc.

En este sentido, sería conveniente centralizar toda esta información mediante sistemas de “ventani-

lla única”, de forma que la persona interesada en acceder a una vivienda protegida no se vea obligada a realizar la peregrinación comentada anteriormente, sino que pueda acceder a toda la información mediante una única consulta.

Partiendo de la base de que la vivienda tiene un carácter supralocal, la Administración de la Generalitat podría ser la administración idónea para recoger y publicar, de forma permanente y actualizada, toda la información sobre las promociones de vivienda que se llevan a cabo en cualquier parte de Cataluña, utilizando los sistemas de información de que ya dispone la Generalitat, como por ejemplo el teléfono 012 de atención telefónica o la misma página Web del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda para hacer llegar toda esta información a los ciudadanos con la máxima transparencia y claridad. Se trataría, en definitiva, de un “inventario único” de pisos a disposición de las personas al cual podrían acceder todas las administraciones y entidades públicas y privadas que operan en el sector.

Cabe recordar que este sistema de información, centralizado de cara al ciudadano, requeriría la colaboración de todas las administraciones públicas y entidades privadas que promueven vivienda protegida, a la hora de facilitar a la Administración de la Generalitat toda la información necesaria sobre las actuaciones que llevan a cabo en materia de vivienda.

1.2. La necesidad de prestar una especial consideración a los colectivos más vulnerables de la sociedad. Las líneas de ayuda para pagar el alquiler como a medida que deberían impulsar las administraciones públicas. La memoria social del POUM¹⁰

Si bien la dificultad para acceder a una vivienda no es un problema que afecte exclusivamente a los colectivos más desfavorecidos de la sociedad, sí que es cierto que éstos tienen una dificultad añadida a la hora de acceder a una vivienda, por las condiciones socioeconómicas en las que están.

Por ello, las administraciones públicas deben tener una especial consideración ante estos colectivos. Es preciso recordar que el artículo 47 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) obliga a los poderes públicos a prestar una atención especial a los jóvenes y a los colectivos más necesitados a la hora de adoptar las medidas necesarias para garantizar su derecho a la vivienda.

Entre las medidas que pueden adoptar las administraciones públicas para tal fin, cabe destacar la necesidad de impulsar líneas de ayuda para pagar el alquiler que tengan en cuenta dos circunstancias diferenciadas.

Por una parte, la necesidad de garantizar el acceso a la vivienda bajo el régimen de alquiler a los colectivos más necesitados mediante fórmulas como avales y ayudas económicas de carácter periódico que les permitan acceder a la vivienda y mantener su posesión después del pago de la renta del alquiler.

Es preciso garantizar el acceso a la vivienda en alquiler a los colectivos más necesitados con avales y ajustes económicos periódicos

Por otra parte, el establecimiento de las ayudas económicas necesarias para ayudar a aquellas personas que ya disponen de una vivienda a título de arrendamiento y que, de forma puntual, se pueden hallar en una situación crítica, como por ejemplo la pérdida del puesto de trabajo, que ponga en peligro el mantenimiento de este derecho de ocupación porque no disponen de los ingresos suficientes para hacer frente al pago de la renta.

Además de impulsar y potenciar estas líneas de ayuda para pagar el alquiler, de una gran utilidad sobre todo teniendo en cuenta que el parque de viviendas protegidas hoy existente no permite dar respuesta al gran número de solicitantes de vivienda, cabe remarcar la necesidad de que la Administración sea especialmente cuidadosa a la hora de determinar cuáles deben ser los requisitos que deben acreditar las personas que quieren acceder a estas ayudas, y evite imponer criterios excluyentes o de difícil cumplimiento, como por ejemplo la determinación de unos ingresos económicos que puedan excluir a muchas personas que, a pesar de disponer de unos ingresos superiores a los que puedan determinarse legalmente, no puedan igualmente hacer frente al pago de la renta del alquiler.

Asimismo, para que las ayudas tengan la debida eficacia y consigan la finalidad que persiguen, que es ayudar al arrendatario a hacer efectivo el pago de la renta de un alquiler que supera con creces sus posibilidades económicas y, en definitiva, luchar contra la exclusión social residencial, es imprescindible

¹⁰ Plan de ordenación urbanística municipal

dible que el pago de estas ayudas tenga el carácter de prestación social periódica, de forma que el arrendatario pueda hacer efectivo el pago de la renta del alquiler, que habitualmente tiene carácter mensual, gracias a la ayuda que, con la misma periodicidad, pueda recibir de la Administración.

Es por ello que es necesario reconocer que estas ayudas no tienen el carácter de subvención, cuyo pago se condiciona de forma general a la acreditación previa por parte del beneficiario del cumplimiento del objetivo o la actividad subvencionada, sino de prestación social periódica.

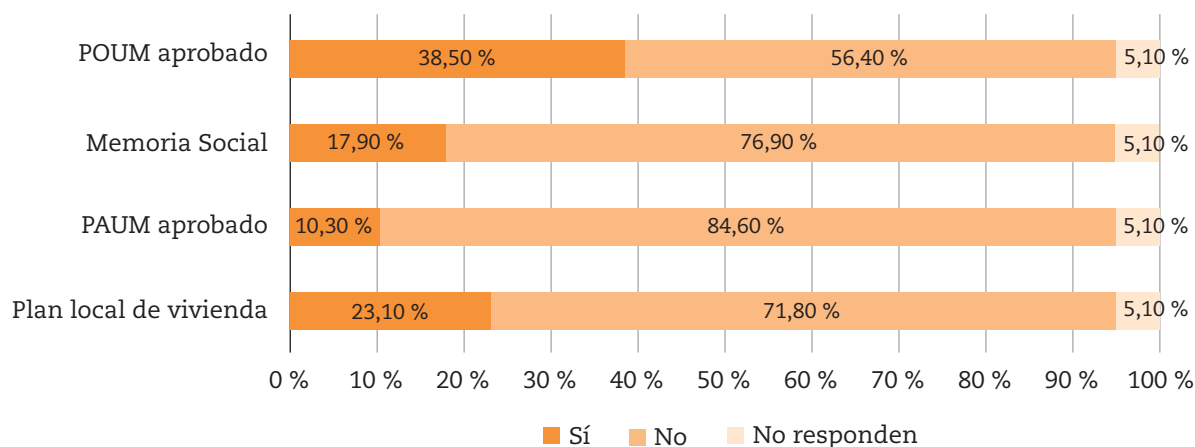
No tiene ningún sentido, por ejemplo, que tal y como estableció la resolución del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda número 1155/2006, por la que se convocaron las subvenciones correspondientes al año 2006 para ayudar a pagar el alquiler a arrendatarios en riesgo de exclusión social por motivos residenciales, el plazo máximo para resolver la convocatoria de ayudas sea de seis meses a contar desde la finalización del plazo de

presentación de solicitudes y que, posteriormente, se realice un único pago de la subvención concedida, puesto que puede suceder que cuando el beneficiario haya recibido el pago de la subvención, ya esté inmerso en un procedimiento judicial de desahucio por falta de pago de las rentas del alquiler.

Por este motivo, cabe poner de manifiesto que la eficacia de esta línea de ayudas económicas está ciertamente condicionada a la agilidad de la Administración a la hora de tramitar y resolver los procedimientos de concesión de las ayudas, y en la diligencia y rapidez de la Administración a la hora de ordenar el pago y hacerlo efectivo a la persona beneficiaria.

La valoración de estas situaciones de necesidad y de los colectivos más vulnerables es preciso que sea tomada en consideración en la memoria social del POUM de cada municipio, sin perjuicio de otros instrumentos de que se quieran dotar los ayuntamientos (PAUM¹¹, Plan local de vivienda¹², etc.).

Gráfico 24: POUM, Memoria social, PAUM y Plan local de vivienda



Fuente: Encuesta FUSM

En el gráfico 24 se puede comprobar que sólo un 38'5% de los municipios afirma que dispone de plan de ordenación urbanística municipal, frente a un 56'4% que manifiesta que no dispone del mismo.

De este 56'4% de municipios que ha reconocido que no dispone de POUM, sólo un 5'1% de municipios ha indicado que lo está elaborando, mientras que el 51'3% restante ha manifestado que no está trabajando en la revisión de su planeamiento general.

Así, pues, a estas alturas, más de la mitad de los municipios encuestados continúa con sus correspondientes planes generales de ordenación urbana, porque estos municipios, bien no han tenido la necesidad de revisar su planeamiento

urbanístico general, o bien no han tenido los recursos económicos para afrontar la elaboración de un nuevo plan de ordenación urbanística municipal.

En cuanto a la memoria social de vivienda, sólo un 17'90% dispone de este documento, mientras que un 76'90% de los ayuntamientos encuestados manifiesta que no lo tiene.

Del 76'90% de municipios que no disponen de memoria social, sólo el 15'4% de municipios la está elaborando, mientras que el 59% manifiesta que no está trabajando en ello, sin que los municipios que

¹¹ Programa de actuación urbanística municipal

¹² En adelante, PLV

integran el porcentaje del 2'5% restante hayan efectuado ningún pronunciamiento al respecto.

Igualmente, si se analizan los resultados de la encuesta en relación con el programa de actuación urbanística municipal, se constata que sólo un 10'30% dispone de este instrumento, frente a un 84'60% de municipios que manifiesta que no lo tiene.

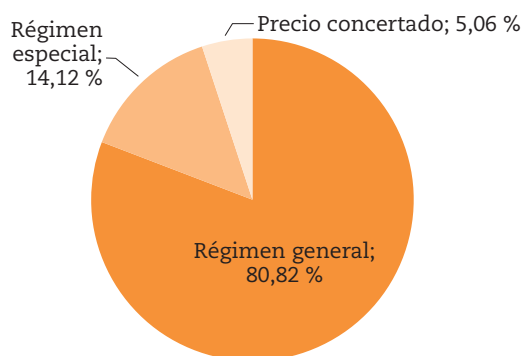
Finalmente, se constata que igualmente la figura del PLV tampoco es habitual en la mayoría de municipios, puesto que un 71'80% de los ayuntamientos afirma que no lo tiene ante un escaso 23'10% que manifiesta que sí dispone de este plan.

1.3. La falta de acceso a la vivienda como factor de exclusión social. La necesidad de impulsar políticas de vivienda inclusivas

A raíz de las quejas recibidas en la institución, se ha podido constatar también que existe un colectivo de personas que perciben pensiones muy bajas y que, en la práctica, se ven excluidas de los programas públicos de acceso a la vivienda de los que se benefician principalmente las capas medias de la población.

La prueba está en el gráfico que aparece a continuación, del que resulta que la mayoría de promociones de viviendas con protección oficial lo es en régimen general (80'82%) y la promoción de viviendas con protección oficial en régimen especial (14'12%), o sea, destinado a colectivos con rentas más bajas es minoritaria.

Gráfico 25: Regímenes de protección de la vivienda protegida



Fuente: Encuesta FUSM

Hoy en día la dificultad para acceder a una vivienda se ha convertido en uno de los factores de exclusión social principales, junto con la falta de trabajo

y los problemas de salud, hasta el punto de que ha provocado que muchas personas hayan vuelto a situaciones de pobreza y de exclusión social que ya habían superado por no haber podido acceder a una vivienda a partir de la cual rehacer su vida.

La exclusión social es un fenómeno muy complejo que puede estar motivado por muchas causas, como por ejemplo una ruptura matrimonial o la pérdida del apoyo familiar, el alcoholismo y la drogodependencia, la pérdida del trabajo, problemas de salud, la pérdida de la vivienda, la pobreza, etc.

Uno de los máximos exponentes de la situación de exclusión social es el caso de las personas sin hogar que, en Cataluña, a pesar de la dificultad para disponer de unos datos fiables que permitan efectuar una cuantificación fidedigna, se calcula que son más de 8.000 personas, ante las cuales la Administración debería impulsar unas adecuadas políticas de inclusión social, tal y como se explica en el informe extraordinario del Síndic, ¹³*El fenomen sense llar a Catalunya: persones, administracions i entitats*, presentado en diciembre de 2005.

La promoción de viviendas destinadas a colectivos con rentas más bajas es minoritaria

Tal y como se detalla en este informe, cabría aumentar a todos los efectos los presupuestos generales públicos dirigidos a atender a las personas sin hogar, de forma que “las políticas de vivienda deben tener en cuenta a las personas en situación de exclusión social. Debería crearse una bolsa de viviendas de alquiler para colectivos vulnerables y excluidos a precios asequibles”.

A la vez, es preciso tener en cuenta que la falta de acceso a una vivienda puede convertir en ineficaz el resto de políticas sociales que permitan garantizar situaciones estables y inclusivas, razón por la que resulta imprescindible que las diferentes administraciones públicas dispongan de un número suficiente de viviendas de inclusión para estancias a largo y medio plazo a partir de las cuales se establezcan itinerarios para la incorporación social de los colectivos en riesgo de exclusión social.

Igualmente, cabe constatar también la necesidad de prever una coordinación adecuada entre las

¹³ Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 257, de 9 de diciembre de 2005

diferentes administraciones públicas que actúan en el ámbito de la vivienda, la salud, el trabajo, los servicios sociales, etc., con el fin de poder abordar el fenómeno de la exclusión social en toda su dimensión, mediante el trabajo conjunto y coordinado de todas las administraciones implicadas.

Todo ello, sin perjuicio de reconocer la necesidad de impulsar políticas de concertación entre la Administración y las entidades sociales que trabajan diariamente con los colectivos en riesgo de exclusión social y que pueden aportar su experiencia y su conocimiento a la hora de trabajar, conjuntamente con la Administración, en la inclusión social de este colectivo mediante itinerarios de acompañamiento social que no sólo tengan en cuenta la necesidad de estas personas de acceder a una vivienda, sino también la necesidad de darles el apoyo necesario ante otras problemáticas sociales que también pueden concurrir, como el caso de las drogodependencias, el absentismo escolar, la dificultad de incorporarse en el mercado laboral, la integración de los inmigrantes o las situaciones de violencia de género, por ejemplo.

En definitiva, y tal y como se constató en la reunión del Consejo Social mantenida en la sede de la institución del Síndic de Greuges el 20 de junio de 2005 en la que intervinieron diversos profesionales conocedores de las problemáticas en materia de vivienda, cabe recordar que “la vivienda no puede ser un premio al final del proceso de inclusión social, sino la condición necesaria para iniciarlo”.

1.4. El requisito de los ingresos mínimos como criterio limitador para acceder a una vivienda con protección oficial bajo el régimen de propiedad. La promoción de viviendas con protección oficial bajo el régimen de alquiler

El artículo 15.c) del Plan de Vivienda 2004-2007¹⁴ dispone como condición general para acceder a una vivienda con protección oficial la necesidad de que los compradores acrediten que sus ingresos familiares no son inferiores a un 5% del precio de venta o adjudicación de la vivienda o del coste de la edificación más el valor del suelo en el caso de promotores para uso propio.

Es cierto que este requisito se ha flexibilizado en relación con la normativa anterior. Aun así, en la práctica, es aún un impedimento para muchas personas que por distintos motivos, como por ejemplo

periodos de paro, de inestabilidad laboral vinculada a la temporalidad actual de los contratos de trabajo, no han podido acreditar los ingresos mínimos requeridos en el momento en que se ha abierto la convocatoria para la adjudicación de una determinada promoción de viviendas con protección oficial, mientras que, por el contrario, en un periodo inmediatamente anterior o posterior habrían podido acreditar la disposición de estos ingresos mínimos.

Por ello, a pesar de comprender que el requisito mencionado persigue garantizar una solvencia económica mínima en el adquiriente de la vivienda para poder hacer frente al precio de compraventa de la vivienda, es preciso flexibilizar la exigencia y acreditación de este requisito, a efectos de poder tener en cuenta otros elementos, aparte de la última declaración presentada sobre el impuesto de la renta de las personas físicas, para constatar la solvencia económica del posible adjudicatario.

Los poderes públicos deben priorizar el incremento del parque de viviendas en alquiler ante los de compraventa

Así, debería valorarse la posibilidad de tener en cuenta otros mecanismos que, sin perder objetividad, puedan determinar la solvencia económica de los solicitantes de vivienda para poder asumir el coste de adquisición de la vivienda mediante otras vías habituales en el mercado inmobiliario y financiero; por ejemplo, la presentación de avales, la consideración de futuros ingresos —como los provenientes de la suscripción de un nuevo contrato de trabajo o de una herencia o el promedio de los ingresos económicos percibidos los últimos años— o cualquier otra fórmula que permita valorar adecuadamente la capacidad económica de aquella unidad familiar interesada en la adquisición de la vivienda que, por la concurrencia de circunstancias puntuales, puede verse excluida del procedimiento de adjudicación.

Dicho esto, y sin perjuicio de reconocer también que el acceso a la vivienda de propiedad ha favorecido la cohesión e integración sociales en muchos casos y ha beneficiado especialmente a la gente de la tercera edad con pensiones muy bajas, que, gracias al hecho de disponer de la propiedad de una vivienda, ha podido hacer frente a las necesidades más básicas con un mínimo nivel de calidad de vida, es evidente que los poderes públicos deben

¹⁴ Decreto 255/2005, de 8 de noviembre, de actualización del Plan para el Derecho a la Vivienda 2004-2007

fomentar el incremento del parque de viviendas bajo el régimen de alquiler de forma prioritaria al de compraventa.

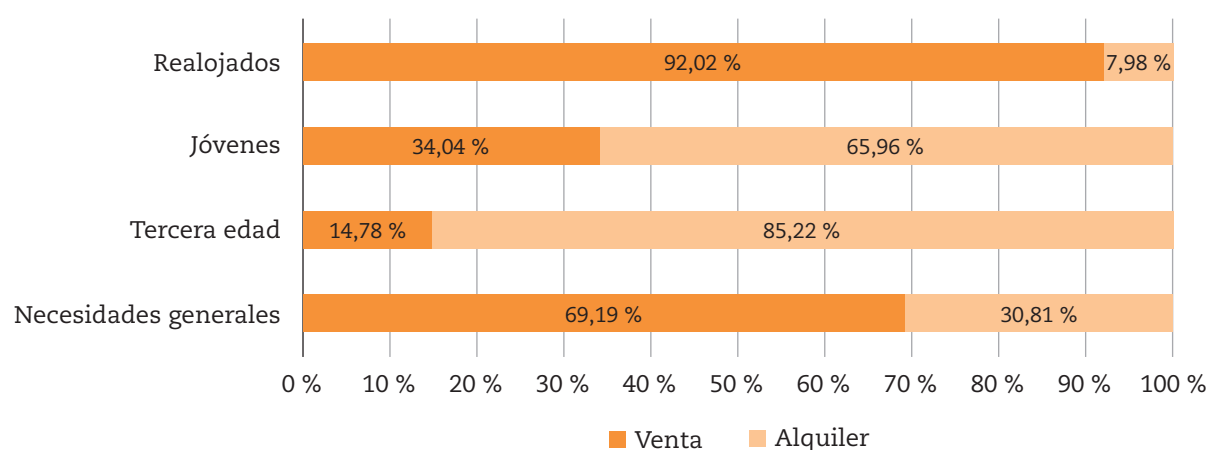
Hay que agilizar los procesos judiciales para que los propietarios puedan resarcirse de posibles daños en un tiempo razonable

Así, es preciso fomentar y estimular, mediante las ayudas económicas y las políticas fiscales que pro-

cedan, la promoción de viviendas con protección oficial bajo el régimen de alquiler con carácter preferente a la promoción bajo el régimen de compraventa, porque el alquiler es una opción más idónea ante necesidades de vivienda transitorias, como el caso de la gente joven o la gente de la tercera edad, y garantiza la movilidad geográfica de las personas porque no implica un vínculo perdurable en el tiempo.

Según resulta del gráfico, hoy en día la opción de la vivienda bajo el régimen de compraventa es aún mayoritaria en el conjunto de promociones de vivienda protegida que promueven los diversos ayuntamientos encuestados, a excepción de las viviendas destinadas a la gente de la tercera edad y a la gente joven, en que la opción de los ayuntamientos ha sido la del régimen de alquiler.

Gráfico 26: Relación entre vivienda de alquiler y vivienda de venta por colectivos



Fuente: Encuesta FUSM

Asimismo, la Administración debe adoptar las medidas necesarias para incrementar el parque de viviendas en alquiler mediante la incorporación en el mercado inmobiliario de las viviendas ya existentes, pero que permanecen desocupadas por el recelo de los propietarios a ponerlas en el mercado de alquiler por los motivos anteriormente expuestos.

Ante eso, es oportuno que las administraciones públicas adopten las medidas necesarias para vencer las resistencias de los propietarios a poner sus viviendas en el mercado inmobiliario, bien mediante el otorgamiento de ayudas económicas para rehabilitar viviendas desocupadas cuando los propietarios se comprometan a incorporarlas en el mercado de alquiler, o bien mediante la suscripción por parte de la Administración de avales y seguros multiriesgo.

Asimismo, ante la demanda por parte del propietario de la vivienda de requisitos que no contemple la Ley y que impliquen una carga al arrendatario para acceder a la vivienda, como por ejemplo la exigencia de avales bancarios, merecería la pena plantearse la posibilidad de modificar la legislación en materia de arrendamientos urbanos, a fin de incorporar, de forma automática, algún tipo de compensación en las condiciones del alquiler en beneficio del arrendatario, como por ejemplo la ampliación del plazo de duración del contrato o una rebaja de la renta del alquiler.

Ahora bien, sobre todo es imprescindible la agilización de la resolución de los procedimientos judiciales para que los propietarios puedan resarcirse de los daños y los perjuicios sufridos en sus viviendas u obtener el cobro de las rentas impagadas o el des-

ahucio del ocupante, en su caso, en un plazo de tiempo razonable, por lo que debe dotarse a la Administración de justicia de los recursos materiales y personales que sean necesarios para evitar las dilaciones indebidas en la resolución de estos procedimientos, sin perjuicio de valorar convenientemente la necesidad de una reforma procesal que permita garantizar el pleno reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva en estos casos.

1.5. El requisito del empadronamiento en un determinado municipio como condición para acceder a una vivienda con protección oficial

Otro problema que a menudo han expuesto las personas que se han dirigido a esta institución tiene que ver con la limitación que comporta al acceder a una vivienda con protección oficial el hecho de tener que acreditar un determinado periodo de residencia en un municipio concreto.

A excepción del Decreto 195/2001, de 10 de julio, sobre el procedimiento de adjudicación de viviendas promovidas por la Generalitat, no existe ninguna disposición legal que prevea criterios de distribución o de adjudicación de las viviendas en el territorio, ni tampoco ningún procedimiento formal de adjudicación, de forma que los ayuntamientos y las entidades públicas que han decidido promover viviendas con protección oficial tienen un gran margen de discrecionalidad para determinar cuál debe ser la forma de adjudicación (sorteo, baremación, etc.) y los requisitos para adjudicar las viviendas, aparte de los requisitos generales que dispone la legislación sectorial en materia de vivienda con protección oficial.

La mayoría de ayuntamientos solicita dos, tres o cinco años de antigüedad en el padrón municipal

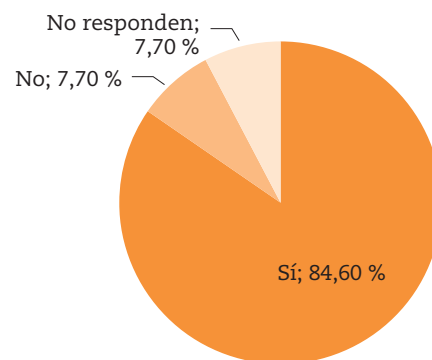
Así, en el territorio de Cataluña muchos ayuntamientos establecen como requisito para optar a la adjudicación de las viviendas con protección oficial que promueven la acreditación de un determinado periodo de tiempo de residencia en el municipio, que, dependiendo del municipio concreto, puede ser más o menos prolongado en el tiempo.

Como se observa en el gráfico adjunto, el número de municipios que no exigen un periodo mínimo

de empadronamiento en el municipio es ciertamente la excepción (7'70%), puesto que la mayoría de municipios (84'60%) solicita un periodo mínimo de residencia en el municipio, acreditado por el padrón municipal, como requisito imprescindible para optar a la adjudicación de una vivienda.

Y, en cuanto al periodo de tiempo de residencia que los ayuntamientos solicitan, éste es bastante heterogéneo, puesto que si bien la mayoría de ayuntamientos solicita dos, tres o cinco años de antigüedad en el padrón municipal, hay también algún municipio que requiere una antigüedad de hasta diez años y, en un caso concreto, de hasta veinticinco años.

Gráfico 27: Antigüedad mínima de empadronamiento



Fuente: Encuesta FUSM

Esta cuestión ya ha sido objeto de pronunciamientos de esta institución. Concretamente, en el Informe presentado ante el Parlamento de Cataluña en el año 2001, ya se constataba que una aplicación rígida del requisito de residencia habitual y permanente, que privaba de atender las necesidades personales mediante la movilidad geográfica, podía comportar agravios para determinados colectivos de personas.

Cabe insistir nuevamente en el hecho de que el empadronamiento en un determinado municipio no puede constituir una limitación al derecho de las personas a acceder a una vivienda con protección oficial, como se ha constatado en las quejas recibidas.

Es preciso tener en cuenta que la creciente movilidad de las personas, que, cada vez más, se desplazan diariamente desde el municipio donde residen hasta el municipio donde tienen su puesto de trabajo o de estudio y, en definitiva, el carácter supralocal del derecho a la vivienda comportan que el hecho de residir en un determinado municipio no tenga que ser considerado como un requisito *sine qua non* para acceder a una vivienda con protección pública.

En todo caso, el hecho de residir durante un periodo de tiempo en un determinado municipio podría ser tenido en cuenta como criterio de puntuación cuando la adjudicación se realice por el sistema de baremación, pero en ningún caso puede ser considerado como un requisito de acceso que pueda excluir a las personas no residentes en el municipio de la participación en el procedimiento de adjudicación.

Residir en un determinado municipio no tendría que ser un requisito *sine qua non* para acceder a una vivienda de protección pública

Sin embargo, en aquellos casos en que el ayuntamiento quiera prever requisitos de vinculación con el municipio para la adjudicación de las viviendas con protección oficial que promueva, la corporación local debería tener en cuenta otros elementos de vinculación con el municipio que no tengan que ser única y exclusivamente el criterio de la residencia, de forma que se puedan tener en cuenta también otras circunstancias, como por ejemplo la situación del puesto de trabajo en el municipio.

Es evidente que este problema tiene la causa en el hecho de que hoy en día no existe ninguna normativa que prevea criterios homogéneos para la adjudicación de las viviendas con protección oficial en el territorio de Cataluña, de forma que los ayuntamientos, en virtud del principio de autonomía local, disponen los criterios que consideran más idóneos y convenientes para su municipio, sin tener en cuenta que, a veces, determinados criterios pueden dar lugar a agravios comparativos entre las personas que residen en los distintos lugares de Cataluña.

Este hecho se analiza más adelante, en el apartado referido a la adjudicación de las viviendas con protección oficial.

1.6. La necesidad de adecuar los precios máximos de venta a los precios existentes en el mercado inmobiliario

Son diversas las quejas que se han recibido en relación con la imposibilidad real de que muchas personas que han adquirido una vivienda libre de

nueva construcción puedan acceder a las ayudas públicas para la adquisición de vivienda que prevé el artículo 31.1 del Plan de Vivienda 2004-2007, porque los precios máximos que dispone la normativa vigente para acceder a las ayudas distan mucho de los precios de las viviendas en el mercado libre.

Cabe afirmar que este no es un problema reciente; la institución ya lo ha constatado reiteradamente. Así, el Informe presentado al Parlamento de Cataluña en el año 2000 ya puso de manifiesto que el requisito de que el precio de compra de la vivienda no supere los precios máximos fijados para poder acceder a las diferentes ayudas que prevén los planes de vivienda se había convertido una condición que ciertamente limitaba la posibilidad de acceder a las ayudas públicas, por la divergencia existente entre los precios máximos que establece el Gobierno y los precios reales que tienen las viviendas en el mercado.

Igualmente, en el Informe presentado ante el Parlamento de Cataluña en el año 2004, esta institución se vio igualmente obligada a insistir en esta cuestión al comprobar que, efectivamente, la diferencia entre los precios máximos fijados legalmente y los precios de mercado de las viviendas impiden el acceso a las ayudas; situación que se ha visto agravada ante el aumento creciente del precio de las viviendas frente al incremento más moderado de los precios máximos fijados por el Gobierno.

La diferencia entre los precios máximos fijados legalmente y los de mercado de las viviendas impiden el acceso a las ayudas

De acuerdo con la normativa vigente, es el Gobierno estatal el que determina el precio básico nacional, teniendo en consideración los indicadores de precios de las viviendas libres, los costes de la edificación residencial, y la evolución de los tipos de interés y de la situación general y previsible de la economía.

Posteriormente, es la comunidad autónoma la que, partiendo del precio básico nacional previsto por el Ministerio de Vivienda, determina, de acuerdo con su propia normativa y con una serie de limitaciones, cuáles deben ser las cuantías de los precios máximos de venta y renta, que, en Cataluña, han sido previstas por el Plan de Vivienda 2004-2007.

Asimismo, teniendo en consideración también que existe una serie de municipios que deben considerarse singulares por los elevados precios de las viviendas en comparación con otros municipios del territorio, la vigente normativa prevé igualmente la declaración de municipios de precios máximos superiores. Ésta es una declaración que efectúa el Ministerio de Vivienda, dada la propuesta que previamente le traslada la comunidad autónoma.

Sin embargo, la realidad que resulta de las quejas recibidas pone de manifiesto que en el caso concreto de las ayudas para la adquisición de una vivienda en el mercado libre para personas que no disponen de los ingresos económicos suficientes para afrontar el coste de compraventa de la vivienda, el establecimiento de los precios máximos mencionados constituye una limitación tan grande que cuestiona que, en la práctica, estas ayudas sean realmente accesibles para estas personas.

Por ello, es preciso introducir las reformas legislativas necesarias para adecuar los precios máximos de venta previstos legalmente a los precios reales existentes en el mercado inmobiliario o, en su caso, prever otros criterios para otorgar las ayudas para la adquisición de una vivienda de propiedad que posibiliten su accesibilidad en condiciones reales.

2. LA ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS CON PROTECCIÓN OFICIAL

2.1. El caso de la Generalitat: la necesidad de impulsar una actuación coordinada y ágil a la hora de gestionar, administrar y adjudicar el parque público de viviendas protegidas

Es evidente que la información sobre la situación de ocupación de una determinada vivienda de titularidad de la Generalitat, que puede abarcar situaciones muy diversas, como por ejemplo la muerte del arrendatario, la existencia de un procedimiento judicial de recuperación de la posesión, la extinción del contrato por haberse finalizado su plazo de duración o, en su caso, la ocupación de la vivienda por el adjudicatario en virtud de su derecho de arrendamiento, es una información de que debe disponer no sólo el departamento que gestiona y administra este parque de viviendas, sino también el departamento que tiene atribuida la adjudicación de las viviendas que estén disponibles.

Sin embargo, las quejas recibidas en esta institución sobre la existencia de viviendas de titularidad de la Generalitat que estaban desocupadas, cuya situación de desocupación había sido confirmada posteriormente al Síndic por el departamento

encargado de gestionar y administrar las viviendas, ponía de manifiesto que el departamento competente para adjudicarlas no lo había hecho porque sencillamente no sabía que estuviesen disponibles.

Esta situación provocó la indignación de las personas que necesitaban acceder a una vivienda de segundas o ulteriores adjudicaciones y que, a pesar de conocer la existencia de viviendas aparentemente disponibles, recibían como respuesta de la Administración la falta de viviendas susceptibles de ser adjudicadas.

Es preciso que la Generalitat administre y adjudique las viviendas protegidas de una manera más ágil y coordinada

Todo ello pone de manifiesto la conveniencia de que confluyan en un mismo departamento o empresa pública de la Administración tanto las competencias de gestión y administración del parque de viviendas protegidas existentes como las competencias para adjudicarlas, puesto que de esta forma pueden agilizarse, de forma notable, los procedimientos de adjudicación de las viviendas.

Subsidiariamente, y en el supuesto de que las competencias no converjan en el mismo departamento, deberán preverse unos mecanismos de colaboración y cooperación que garanticen una actuación coordinada y eficaz para que las viviendas que estén disponibles para ser adjudicadas estén desocupadas el mínimo tiempo posible.

Asimismo, también es cierto que la reciente aprobación del Decreto 79/2007, de 27 de marzo, sobre la adjudicación de viviendas promovidas por la Generalitat y calificadas de promoción pública, en segundas y posteriores adjudicaciones, que simplifica el procedimiento legal hasta ahora vigente, permitirá, seguramente, agilizar los procedimientos de adjudicación de estas viviendas que anteriormente habían sido excesivamente largos y confusos.

En definitiva, de lo expuesto se desprende la necesidad de que la Administración de la Generalitat lleve a cabo una actuación más ágil y coordinada a la hora de gestionar, administrar y adjudicar su parque público de viviendas protegidas.

Todo ello, sin perjuicio de la necesidad de disponer de un censo o un inventario del parque público de

viviendas protegidas debidamente detallado y actualizado.

2.2. La adjudicación de viviendas con protección oficial en el ámbito local

La normativa de régimen local atribuye competencias a los ayuntamientos a la hora de promover y gestionar viviendas con protección oficial; competencias que, con el ánimo de resolver las problemáticas de acceso a la vivienda que existen en muchos municipios de Cataluña, han sido ejercidas por muchos ayuntamientos.

Sin embargo, sin perjuicio de reconocer que las políticas de vivienda que lleven a cabo los distintos ayuntamientos deben ser coherentes con las necesidades concretas de vivienda de su municipio y que, consecuentemente, las diferentes realidades municipales pueden dar lugar a políticas de vivienda heterogéneas, se ha constatado que la falta de un procedimiento común que regule la adjudicación de estas viviendas y, en definitiva, la disparidad de criterios existentes para prever los requisitos y procedimientos para la adjudicación de las viviendas en los diferentes municipios ha dado lugar a la queja del ciudadano, que no comprende por qué en su municipio concreto los requisitos para ser adjudicatario de una de las viviendas con protección oficial que promueve su ayuntamiento son más estrictos o más difíciles de cumplir que los requisitos que puede determinar el municipio vecino.

Por ello, sin perjuicio del respeto al principio de autonomía local, es preciso determinar criterios homogéneos que deban aplicarse en cualquier proceso de adjudicación de viviendas con protección oficial para no incurrir en agravios comparativos en función del territorio, como por ejemplo ha sucedido con el requisito del empadronamiento durante un periodo de tiempo concreto en un determinado territorio.

Así, es lógico y coherente que se apruebe una normativa de ámbito autonómico que determine unas directrices y unos criterios generales a seguir en cualquier procedimiento de adjudicación de viviendas con protección oficial, y con independencia de si las viviendas han sido promovidas por la iniciativa pública o privada, porque esta opción contribuye a garantizar una mayor seguridad jurídica y a limitar la discrecionalidad de que actualmente dispone cualquier promotor de viviendas con protección oficial para adjudicar las viviendas.

Ello está justificado porque la promoción y adjudicación de viviendas con protección oficial se bene-

ficia de una serie de ayudas públicas y beneficios fiscales que, a nuestro entender, justifican la imposición de determinados criterios generales comunes para todas las administraciones públicas y entidades privadas que promueven y adjudican estas viviendas, a efectos de garantizar, con condiciones reales, el derecho de igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para ser merecedores de estas viviendas subvencionadas; derecho que no debería estar limitado por razón del lugar de nacimiento, de residencia o de trabajo, por ejemplo.

Sin embargo, el hecho de disponer de una normativa de carácter autonómico que determine unos criterios generales para evitar agravios comparativos no es obstáculo para que los ayuntamientos puedan dotarse también de una regulación normativa propia que determine cuál es el procedimiento concreto y cuáles son los requisitos que prevé —aparte de los que ya contempla la legislación sectorial sobre viviendas con protección oficial— para adjudicar las viviendas promovidas por el ayuntamiento. Así, se podría contribuir a limitar la discrecionalidad hoy en día existente en la adjudicación de viviendas, que no siempre ha garantizado los principios de igualdad, libre concurrencia y objetividad que deberían regir en todos los procedimientos de adjudicación de viviendas con protección oficial, a la vez que aseguraría que los ciudadanos estuviesen mejor informados sobre cuáles son las actuaciones que pueden llevar a cabo para optar a la adjudicación de una de estas viviendas y cuáles son los requisitos que deben acreditar.

Hay que determinar criterios homogéneos aplicables en cualquier proceso de adjudicación de viviendas de protección

Relacionado con ello, otra cuestión que merece la pena destacar es la actuación de los ayuntamientos mediante sociedades mercantiles, de capital mixto o íntegramente público que ejercen funciones de gestión de suelo, promoción y adjudicación de viviendas con protección pública.

Si bien es cierto que los servicios públicos locales, como puede ser el caso de la promoción y adjudicación de viviendas con protección oficial, pueden gestionarse de forma directa mediante sociedades mercantiles con la finalidad de obtener una actuación más eficiente desde un punto de vista administrativo y financiero, huyendo, por lo tanto, del

derecho administrativo, también es cierto que la actuación de la Administración mediante personificaciones instrumentales no debe comportar una limitación de derechos y garantías de cara al ciudadano, que debe poder hacer valer sus derechos ante estas empresas públicas en las mismas condiciones de igualdad que ante el mismo ayuntamiento.

Así, en la relación que se da entre la Administración y el ciudadano interesado en un procedimiento de adjudicación de viviendas protegidas que gestiona el ayuntamiento, bien directamente o bien mediante la gestión encargada a una sociedad mercantil, el ciudadano debe tener los mismos derechos básicos que le reconoce la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la hora de acceder a la información, al obtener copias de los documentos que integren el expediente administrativo y al formular las alegaciones que considere oportunas.

2.3. La necesaria creación de un registro unificado de solicitantes de vivienda a partir del cual se pueda articular el procedimiento de adjudicación, con carácter preferente mediante el sistema de sorteo

Las medidas expuestas en el apartado anterior sobre la necesidad de aprobar las regulaciones normativas necesarias que garanticen unas condiciones de igualdad de todos los ciudadanos a la hora de participar en un procedimiento de adjudicación de viviendas con protección oficial constituyen una propuesta para mejorar el sistema de adjudicación de viviendas, que está condicionado por la existencia de una disparidad de criterios en el ámbito local y por la existencia de entidades privadas (sindicatos, cooperativas, fundaciones, asociaciones, etc.) que promueven y adjudican viviendas protegidas sin sujeción a ninguna normativa legal de aplicación, aparte de lo que prevé la normativa vigente en materia de viviendas con protección oficial.

Sin embargo, la problemática existente hoy en día en materia de adjudicación de viviendas con protección oficial podría resolverse de forma global mediante la creación de un registro único de solicitantes de vivienda, de inscripción obligatoria y gratuita para todas las personas interesadas en acceder a una vivienda protegida, a partir del cual se articulase la adjudicación de las viviendas protegidas, mediante un procedimiento legal previamente previsto, tal y como ya han previsto otras comunidades autónomas, como por ejemplo Aragón, que creó un registro de este tipo mediante la Ley 24/2003, de 26 de diciembre.

El establecimiento de un registro único o unificado no sólo permite evitar a los ciudadanos las peregrinaciones por las diferentes entidades y administraciones públicas que promueven viviendas protegidas, sino que también sirve como fuente de información para el propio Gobierno para conocer el alcance de la problemática de acceso a la vivienda de forma bastante fidedigna.

Igualmente, el hecho de articular la adjudicación de las viviendas mediante un procedimiento que tenga en cuenta este registro unificado de solicitantes permitirá mejorar la transparencia, la objetividad y el control a la hora de adjudicarlas, y garantizar los principios de igualdad y libre concurrencia de todos los ciudadanos para acceder a una de estas viviendas.

Una de las cuestiones más polémicas, y que más discusión ha generado, es la relativa a si las entidades privadas que promueven y adjudican viviendas protegidas, como el caso de las cooperativas o los sindicatos, deben mantener la potestad para adjudicar las viviendas entre sus socios o representantes o si esta potestad, por el contrario, debería ser asumida por la Administración.

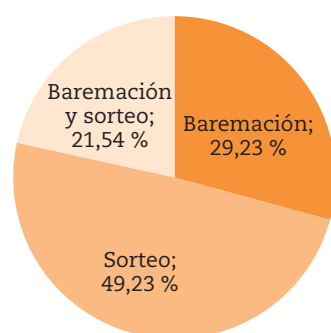
El establecimiento de un registro unificado de solicitantes de vivienda permitirá garantizar los principios de igualdad y libre concurrencia

Respecto a ello es preciso tener en cuenta que, por ejemplo, la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de Creación del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Aragón, anteriormente mencionada, y el Reglamento que la desarrolla mantienen el criterio general de dejar al margen del procedimiento legalmente previsto para adjudicar las viviendas la promoción de viviendas por parte de las cooperativas y por parte de aquellas entidades o personas jurídicas cuya naturaleza determine que sus socios o partícipes resulten adjudicatarios de las mismas. Aun así, esta regulación normativa prevé, sin embargo, un control de la Administración sobre la adjudicación de viviendas que efectúan estas entidades, que exige, por ejemplo, que los adjudicatarios estén inscritos en el registro unificado, lo que es razonable desde el momento que la promoción y adjudicación de viviendas con protección oficial disponen de una financiación pública diri-

gida a garantizar el acceso a la vivienda a las personas más necesitadas.

En cuanto al sistema de adjudicación de las viviendas protegidas, la opción del sorteo la sigue un 49'23% de los municipios encuestados, mientras que el 50'77% restante utiliza, ya sean sistemas por baremación (29'23%), o fórmulas mixtas que tienen en cuenta criterios de baremación de las circunstancias socioeconómicas junto con el sistema de sorteo.

Gráfico 28: Sistema de adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública



Fuente: Encuesta FUSM

En vista de estos resultados, cabe afirmar la necesidad de priorizar el sistema de adjudicación mediante sorteo público frente al de baremación como sistema general para adjudicar las viviendas protegidas, porque este sistema garantiza una mayor igualdad, transparencia y objetividad.

Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de determinar el sistema de baremación para los casos que merecen una consideración especial y que mediante la aplicación del sistema de sorteo no podrían ser debidamente valorados. Sin embargo, las personas que no resulten adjudicatarias por la vía de baremación deberían incluirse en la lista sujeta a sorteo público.

Finalmente, cabe referirse a la necesidad de regular normativamente las adjudicaciones directas de viviendas protegidas que, *de facto*, estarían llevando a cabo diferentes administraciones públicas a las personas más necesitadas, con el fin de limitar el gran margen de discrecionalidad de que hoy disponen las distintas administraciones públicas y que puede dar lugar a agravios comparativos.

Si realmente se quiere reconocer la existencia de casos de necesidad urgente que requieren una actuación rápida y, en definitiva, una adjudicación directa de una vivienda protegida convendría

reservar un número de viviendas protegidas para estos casos y regular previamente cuáles son los criterios a tener en cuenta para determinar que se trata de una situación de urgente y extrema necesidad y los requisitos que, en su caso, deben acreditar los solicitantes de viviendas para ser adjudicatarios de las mismas con carácter preferente a otras personas; tal y como, por ejemplo, ha dispuesto la Comunidad Autónoma de Extremadura, mediante el Decreto 115/2006, de 27 de junio, por el que se regula el procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en que se establecen tres formas de adjudicación: mediante sorteo, mediante concurso por valoración y mediante adjudicación directa, y en que igualmente se prevén unos porcentajes de reserva de viviendas en todas las promociones para las diferentes situaciones de necesidad de vivienda.

Respecto a la necesidad de atender las necesidades urgentes, merece la pena recordar que el artículo 17.3 del Plan de Vivienda 2004-2007 dispone que las viviendas con protección oficial pueden ser cedidas, con carácter temporal, a víctimas de violencia doméstica, personas que estén, en general, en situaciones de emergencia social, afectadas por operaciones de remodelación urbanística o de rehabilitación de barrios o zonas degradadas, efectuadas bajo control de la Administración, y en los casos de que se derive la necesidad de proceder a realojamientos temporales.

Es preciso regular los casos de necesidad urgente y reservar un número de viviendas protegidas para atenderlos

Ante esta disposición legal, y también ante la que contiene el Decreto 27/2003, de 21 de enero, de la atención social primaria, sobre la obligación de los servicios sociales de atención social primaria de atender las necesidades de alojamiento temporal en situaciones de necesidad urgente, cabe insistir, pues, que las administraciones públicas prevean y reserven un número de viviendas suficiente para poder dar respuesta a estas situaciones extremas y puntuales y, a la vez, insistir en la necesidad de definir unos criterios claros y objetivos que permitan calificar cuando se está ante una situación de dicho tipo y, en su caso, qué administración o departamento de la Administración es competente para calificarla como tal.

2.4. La gestión adecuada y ágil del parque público de viviendas protegidas. Consideración especial a la función que en este ámbito pueden cumplir las entidades sociales

La puesta en el mercado inmobiliario de un número suficiente de viviendas de protección pública debe ser un objetivo a alcanzar con el fin de poder dar respuesta efectiva al gran número de solicitantes de vivienda protegida. A la vez, un incremento del parque de viviendas con protección oficial puede comportar una disminución de los precios de la vivienda libre y, en definitiva, puede favorecer la accesibilidad a la vivienda para el conjunto de la población.

Ahora bien, tan importante debe ser la creación *ex novo* de viviendas protegidas como la gestión y el mantenimiento en condiciones adecuadas del parque público de viviendas protegidas ya existente.

Son diversas las personas que se han dirigido a esta institución para quejarse en relación con la existencia de viviendas protegidas de titularidad pública que, aparentemente, estaban desocupadas, lo que crea una sensación de incomprensión en las personas que año tras año presentan su solicitud de vivienda protegida y obtienen como respuesta de la Administración la falta de disponibilidad de viviendas suficientes, y al mismo tiempo constatan que hay viviendas en su mismo barrio o municipio que les podrían ser adjudicadas, de las que la Administración parece no tener constancia.

Las administraciones deben tener un censo actualizado del parque público de viviendas que indique su disponibilidad

También cabe mencionar que, a menudo, las viviendas no pueden ser adjudicadas porque están pendientes de procesos de recuperación administrativa o judicial que el ciudadano no conoce, en cuyo caso la Administración debería dar las explicaciones oportunas a la persona que se ha dirigido a ella exponiendo la voluntad de ocupar aquella vivienda concreta que considera que está disponible.

Dada esta la situación, es imprescindible que las administraciones públicas dispongan de un censo

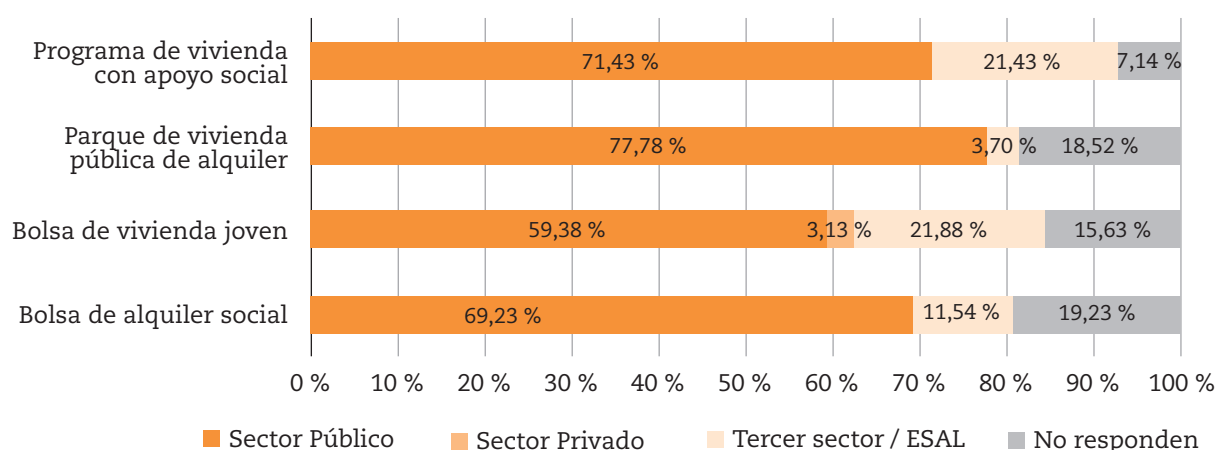
actualizado permanentemente del parque público de viviendas de que disponen en que queden reflejados los datos básicos y la situación de ocupación de la vivienda, de forma que transcurra el mínimo tiempo posible entre que la vivienda queda libre hasta que vuelve a ser adjudicada de nuevo, lo que, a su vez, evitará la ocupación indebida de estas viviendas por terceras personas sin que dispongan de ningún título que ampare su ocupación, y también evitará destrozos y robos que a menudo se han producido en las viviendas que han sido desocupadas durante un largo periodo de tiempo.

Asimismo, sería muy conveniente que las administraciones públicas que gestionan viviendas protegidas dispusiesen igualmente de un registro de permutas mediante el cual se pudiesen articular los cambios de vivienda que cada vez con más frecuencia solicitan los ocupantes de las viviendas protegidas, dada la movilidad geográfica cada vez más frecuente.

Además, en el ámbito de la vivienda social destinada a las capas de la población más necesitadas, como por ejemplo el caso de las personas en riesgo de exclusión social o la gente de la tercera edad, por ejemplo, la Administración debería valorar también la conveniencia de concertar la gestión de las viviendas protegidas de que disponga dirigidas a estos colectivos con las entidades sociales que trabajan en el campo de la vivienda y de los servicios sociales y que, por lo tanto, son conocedoras de las problemáticas de vivienda reales y de los colectivos que requieren una atención especial, lo que puede favorecer la celeridad y eficiencia en la gestión y adjudicación de las viviendas protegidas de titularidad pública, a efectos de garantizar que estas viviendas siempre estén en posesión de las personas que más lo necesitan.

Al respecto, cabe afirmar que de los resultados de la encuesta de la FUSM se desprende que un 71'80% de los ayuntamientos afirma que tiene constancia de las entidades sociales que trabajan en su municipio atendiendo problemas de vivienda, frente a un 28'20% que, en cambio, expone que no tiene conocimiento.

Sin embargo, a pesar del elevado número de ayuntamientos que conoce el trabajo de las entidades sociales del municipio en materia de vivienda, se comprueba en el gráfico que la participación y colaboración de las entidades sociales a la hora de gestionar los programas municipales de vivienda son ciertamente muy escasas, especialmente cuando se trata de gestionar el parque de viviendas público en alquiler, en que sólo en un 3'7% de los casos la gestión ha sido encargada a las entidades sociales sin ánimo de lucro.

Gráfico 29: Participación de los distintos agentes económicos y sociales en los programas municipales de vivienda

Fuente: Encuesta FUSM

Es preciso, pues, insistir en la necesidad de impulsar mecanismos de colaboración con las entidades sociales, como ya han hecho algunas administraciones públicas, mediante convenios y otras fórmulas de colaboración, para que sean estas entidades las que gestionen viviendas de inclusión, redes de mediación para el alquiler social, modelos residenciales temporales, etc.

cumplimiento manifiesta y reiterada por parte del propietario de la finca obligado a llevar a cabo las obras de conservación ordenadas.

3. LA REHABILITACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LAS VIVIENDAS

3.1. La obligación de la Administración de velar por el cumplimiento de los deberes legales de conservación y rehabilitación que corresponden a los propietarios

El artículo 189 del DL 1/2005 dispone la obligación de todos los propietarios de construcciones e instalaciones de cumplir con los deberes de uso, conservación y rehabilitación previstos legalmente, y garantizar las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas, a la vez que prevé la obligación de los ayuntamientos de velar para que los propietarios cumplan con sus derechos legales y puedan ordenar de oficio o a instancia de parte la ejecución de las obras de conservación necesarias.

En las quejas recibidas, se constata la reticencia de muchos propietarios a la hora de cumplir las órdenes de conservación dictadas por la Administración, así como la falta de voluntad generalizada de muchos ayuntamientos de proceder a la ejecución subsidiaria cuando el Síndic ha sugerido acudir a este medio de ejecución forzosa en los casos en que se ha comprobado una falta de voluntad de

Para lograr un pleno reconocimiento del derecho a una vivienda ésta tiene que disponer de los mínimos de habitabilidad legales

Ante eso, cabe tener en cuenta dos premisas fundamentales: por una parte, que la función social del derecho de propiedad delimita y conforma su contenido, de forma que de la condición de propietario no sólo se deriva una serie de derechos, sino también una serie de deberes y, por otra parte, que la Constitución Española y el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña no sólo reconocen el derecho a acceder a una vivienda, sino también que ésta sea digna y adecuada, de forma que no podrá hablarse de un pleno reconocimiento de este derecho si la vivienda en cuestión no dispone de los mínimos requisitos de habitabilidad que prevé la normativa vigente.

Delimitadas estas premisas, es evidente que la Administración cumple una función muy importante a la hora de velar por el cumplimiento de los deberes que se derivan del derecho de propiedad, por lo que es necesario que la Administración lleve a cabo inspecciones periódicas para evaluar el estado de conservación del parque de viviendas de Cataluña, adopte las órdenes de conservación que

sean necesarias y proceda a los medios de ejecución forzosa que sean necesarios, como por ejemplo la ejecución subsidiaria de las obras de conservación ordenadas, en caso de incumplimiento.

Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad que también tiene la Administración, en caso de incumplimiento de la orden de ejecución, de incluir la finca en el Registro Municipal de Solares sin Edificar, lo que implica la iniciación de un expediente de enajenación forzosa mediante la subasta de la finca correspondiente o de expropiación forzosa, en que se determinará el justiprecio del solar mediante un procedimiento individualizado o por tasación conjunta.

La Administración debería ser especialmente cuidadosa cuando se trata de casos en que la falta de conservación del inmueble puede ser una conducta deliberada del propietario como mecanismo para instar la declaración de ruina de la edificación y conseguir la extinción de las relaciones de arrendamiento que puedan existir.

Es precisa una actuación eficaz de la Administración ante el incumplimiento de los deberes de conservación de los propietarios

En estos casos, que generalmente acaban constituyendo supuestos de ruina económica, en que el coste de las obras de reparación necesarias para cumplir las condiciones mínimas de habitabilidad es superior al 50% del coste de una construcción de nueva planta de características similares a la existente, de acuerdo con que dispone el artículo 190 del ¹⁵Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo, la Administración podría valorar la posibilidad de subvencionar el 50% del coste restante en vez de declarar la ruina de la edificación en los casos en que puedan verse afectadas personas arrendatarias que formen parte de algún colectivo de especial protección, como por ejemplo personas de edad avanzada con recursos económicos limitados.

Asimismo, podría preverse el derecho de resarcimiento de la Administración, mediante la inscripción registral de este derecho como carga sobre la

finca, de forma que en el supuesto de que se realice una transmisión, la Administración tuviese derecho, con carácter preferente, a detraer del precio de compraventa el importe correspondiente al coste de las obras de rehabilitación llevadas a cabo.

Sin embargo, una actuación eficaz y contundente de la Administración ante la falta de cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación de los propietarios debería comportar que existiera un número muy reducido de casos de ruina económica por falta de una conservación adecuada, en tanto que la situación de ruina se sucede porque se ha producido una falta de conservación progresiva y prolongada en el tiempo.

3.2. La dificultad de muchos propietarios para asumir el coste de las obras de rehabilitación

Es cierto que, junto con el desconocimiento generalizado de muchos propietarios en cuanto a sus obligaciones legales de conservación y rehabilitación, a menudo, las obras de rehabilitación no se llevan a cabo por falta de capacidad económica suficiente para sufragar el coste de las obras necesarias de rehabilitación de las viviendas y los edificios.

Es aquí donde cobran importancia las líneas de ayuda económica que pueden ofrecer las administraciones públicas para ayudar a los propietarios con ingresos económicos limitados a hacer frente al coste de las obras de rehabilitación, que todas las administraciones públicas deberían impulsar y potenciar.

Ahora bien, en las quejas recibidas se ha constatado también la situación en la que se hallan muchos propietarios que han sido beneficiarios de subvenciones de la Generalitat, pero que han sufrido las consecuencias del retraso en el pago por parte de la Administración.

Si bien la Administración de la Generalitat ha reconocido una acumulación de expedientes pendientes de tramitar y resolver, habiendo llegado, incluso, a cerrar provisionalmente la admisión de solicitudes relativas a distintas líneas de ayudas para poder tramitar los expedientes más atrasados, lo cierto es que esta institución ha continuado recibiendo quejas relativas al retraso en el pago de las ayudas para la rehabilitación, lo que demuestra que este problema no se ha resuelto definitivamente.

Es por ello que es necesario que la Administración de la Generalitat evalúe el número de expedientes que aún están pendientes de resolución y pago, a efectos de prever la asignación de una partida pre-

¹⁵ En adelante, DL 1/2005

supuestaria extraordinaria a tal fin si aún existe un número suficiente de ayudas pendientes de pago que lo justifique.

Aunque la Administración haya decidido conceder una ayuda económica a un determinado propietario, es el propietario el que primeramente debe asumir el coste de ejecución de estas obras, sin perjuicio de resarcirse del gasto efectuado cuando, posteriormente, perciba la subvención de la Administración, lo que implica que a menudo los propietarios tengan que solicitar la financiación ajena necesaria ante entidades financieras si quieren cumplir con los deberes legales que se derivan de su derecho de propiedad.

El Síndic sigue recibiendo quejas por el retraso en el pago de las ayudas para la rehabilitación

Sobre este extremo, cabe destacar muy positivamente los convenios suscritos en el año 2006 por la Dirección General de Vivienda con diferentes entidades financieras, con el fin de facilitar al propietario la ejecución de las obras de rehabilitación, gracias a la posibilidad de percibir una financiación con unas condiciones económicas más favorables que las habituales en el mercado financiero.

Así, sin perjuicio del hecho de que las condiciones financieras que contienen los convenios mencionados puedan ser claramente mejorables, cabe destacar igualmente esta iniciativa como referente para que la adopten otras administraciones públicas, con el fin de ayudar a los propietarios a asumir el coste de las obras de rehabilitación de sus viviendas.

Finalmente, cabe poner de manifiesto la necesidad de agilizar el procedimiento de tramitación y resolución de la solicitud de ayudas de rehabilitación, considerando que el plazo máximo de seis meses que el artículo 20.6 del Decreto 455/2004, de 14 de diciembre, de regulación del Plan de Rehabilitación de Viviendas de Cataluña (en adelante Decreto 455/2004), prevé para obtener el resultado del Test del edificio (TEDI) o del Informe interno de idoneidad es excesivamente largo.

Consecuentemente, es preciso que la Generalitat intensifique los esfuerzos y recursos necesarios para agilizar la gestión de esta primera fase del procedimiento de rehabilitación, con el fin de acor-

tar el plazo global de resolución del expediente de ayudas para la rehabilitación.

3.3. La potenciación de las oficinas locales y comarcales de vivienda

Ante la complejidad de los procedimientos administrativos para solicitar las ayudas que ofrece la Administración para ejecutar las obras de rehabilitación necesarias, cabe destacar la necesidad de impulsar y potenciar la creación y el mantenimiento de las oficinas locales y comarcales de vivienda, como servicio público de gran utilidad para informar y asesorar a los propietarios en relación con sus deberes legales y con los trámites a seguir para acceder a las ayudas públicas que ofrece la Administración en materia de rehabilitación.

Son muchos los propietarios que desconocen la normativa de aplicación y el procedimiento a seguir para solicitar las ayudas que puede ofrecer la Administración para llevar a cabo obras de rehabilitación, y también es cierto que durante la tramitación del expediente administrativo se producen circunstancias sobrevenidas, sobre todo en aquellas fincas divididas bajo el régimen de propiedad horizontal, sin que el ciudadano conozca las consecuencias legales que pueden derivarse.

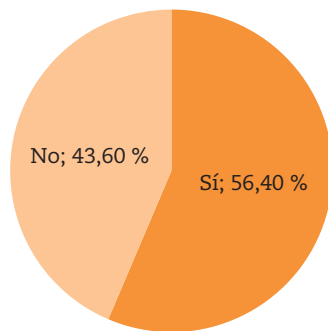
Hay que potenciar la creación de nuevas oficinas de vivienda y el impulso de las que ya existen

Por ello, la labor que las oficinas de vivienda llevan a cabo es de una gran utilidad, a efectos de informar, asesorar y ayudar a los propietarios a la hora de tramitar su solicitud de ayudas y a la hora de ayudarlos a resolver cualquier incidencia que se pueda producir durante la tramitación de su expediente administrativo.

Prueba de ello son las quejas recibidas en relación con la denegación por parte de la Administración de la concesión de ayudas para la realización de obras de rehabilitación que ya habían sido iniciadas, y en muchos casos incluso finalizadas, antes de la presentación de la solicitud y, por lo tanto, en contra de lo que dispone la normativa de aplicación (ver el artículo 21 del Decreto 455/2004), como consecuencia del desconocimiento de los promotores de las obras de los requisitos legalmente previstos para optar a estas ayudas.

Según puede constatarse en el gráfico siguiente, un 56'40% de los ayuntamientos encuestados ha comunicado que dispone de una oficina local de vivienda, mientras que el 43'60% restante ha indicado que no dispone de este servicio municipal. Si bien éste no es un dato negativo, puede ser claramente mejorable.

Gráfico 30: Oficina Local de Vivienda



Fuente: Encuesta FUSM

Consecuentemente, cabe poner de manifiesto la necesidad de destinar los recursos económicos y técnicos necesarios para poner en funcionamiento oficinas de vivienda en todo el territorio de Cataluña y para mantener, como servicio público, aquellas oficinas ya existentes mediante las cuales los ciudadanos puedan obtener la información y la ayuda necesarios sobre su derecho a acceder a una vivienda; sobre la obligación de los propietarios de cumplir con los deberes legales de conservación y rehabilitación; o sobre cualquier otra cuestión en materia de vivienda de las que da cuenta el artículo 70 del Plan de Vivienda 2004-2007.

3.4. La actuación de la Administración sobre los núcleos degradados

Hay que ser conscientes de que en Cataluña ya hay muchas ciudades con una edificación totalmente consolidada en el territorio, donde la actuación de la Administración debe orientarse a la rehabilitación y remodelación urbanas; no sólo mediante la actuación directa de la Administración, sino también con el fomento de la inversión privada para promover actuaciones de regeneración del espacio público ya existente, por medio del derribo de edificaciones ruinosas, la rehabilitación de las viviendas en estado de conservación deficiente, la apertura de plazas y espacios públicos, la creación de zonas verdes y equipamientos sociales, etc., lo que igualmente debe prever el planeamiento urbanístico, que también debe adaptarse al territorio existente cuando la realidad fáctica así lo requiera.

Respecto a esta cuestión, cabe advertir sobre el efecto perverso que a veces puede comportar una operación de remodelación y renovación urbana, puesto que también se constata que las plusvalías urbanísticas que conllevan estas actuaciones han generado situaciones de violencia inmobiliaria y urbanística, como por ejemplo casos de acoso inmobiliario.

Por ello cabe trasladar a la Administración la necesidad de garantizar que los residentes del barrio sean los primeros favorecidos por la operación de remodelación urbana y que el realojamiento de las personas afectadas sea en el mismo barrio. A la vez, la Administración debería garantizar el mantenimiento de las actividades comerciales preexistentes para garantizar la cohesión social en el barrio.

3.5. La necesidad de prestar una consideración especial a las personas con la movilidad reducida. La dificultad para instalar ascensores en fincas antiguas

El artículo 49 de la CE dispone que los poderes públicos deben llevar a cabo una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos, a los cuales deben prestar la atención especializada que requieran y deben ampararlos especialmente para el ejercicio de los derechos que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos.

Por supuesto, este mandato debe tener también su reflejo en materia de vivienda para garantizar que las personas discapacitadas puedan ejercer su derecho a una vivienda digna y, sobre todo, adecuada a sus necesidades concretas.

Tanto el artículo 9 de la Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras Arquitectónicas como el artículo 29 del Decreto 135/1995, de 24 de marzo, que se dictó en desarrollo de la mencionada Ley, dispusieron que, con el objetivo de garantizar a las personas con movilidad reducida el acceso a una vivienda, en las programaciones anuales de las viviendas de promoción pública, es preciso reservar un porcentaje no inferior al 3% del volumen total para destinarlo a satisfacer la demanda del colectivo de personas que tengan reducida la movilidad de forma permanente.

Igualmente, la normativa en materia de vivienda actualmente vigente recoge también esta disposición, al prever la obligación de reservar en la programación anual de construcción y adjudicación de viviendas de promoción pública un porcentaje

del volumen total para destinarlo a satisfacer la demanda de las personas con movilidad reducida, de acuerdo con la normativa reguladora específica.

Igualmente, el Plan de Vivienda 2004-2007 ha previsto que en cualquier promoción de viviendas con protección oficial debe adaptarse y reservarse para personas con discapacidad un 3% del número total de viviendas calificadas.

Este Plan da un paso adelante a la hora de aclarar que la reserva del 3% de viviendas adaptadas para discapacitados debe observarse “en cualquier promoción de viviendas con protección oficial”, lo que comprende toda la vivienda de protección oficial que se construya, ya sea promovida por la iniciativa pública o la privada, en contraposición a normativas anteriores que habían previsto determinadas previsiones diferenciadas en relación con esta reserva del 3% según si el promotor era público o privado.

La normativa establece que es preciso reservar un mínimo de viviendas de promoción pública para las personas con movilidad reducida

Es preciso que todo ello se tenga en cuenta en las promociones de viviendas con protección oficial que se inicien en cualquier municipio.

Igualmente, cabe tener en cuenta que el aumento de la esperanza de vida y la existencia aún de muchas fincas antiguas que no disponen de ascensores y que no están adaptadas para las personas con movilidad reducida comporta que sean muchas las personas de edad avanzada que se ven obligadas a vivir prácticamente confinadas en sus viviendas y a depender de la ayuda de sus familiares y asistentes sociales para llevar a cabo las acciones más básicas de la vida cotidiana, como por ejemplo hacer la compra o ir al médico.

Ante esta realidad, es imprescindible que la Administración impulse y potencie las líneas de ayuda económica necesarias para las personas con la movilidad reducida y con ingresos económicos limitados para adaptar las viviendas que constituyan su residencia habitual y permanente, tanto en cuanto a la realización de las obras necesarias para acceder a las viviendas (rampas, ascensores, pavimentación antideslizante, etc.) en condiciones de accesibilidad adecuada, como en lo que concierne

a la ejecución de las obras necesarias para garantizar la movilidad en el interior de las mismas.

A menudo es especialmente dificultosa la instalación de ascensores en las fincas antiguas y divididas bajo el régimen de propiedad horizontal, ya sea por la oposición de algunos propietarios que no se consideran directamente favorecidos por la instalación del ascensor, ya sea porque las características físicas propias de la edificación impiden la instalación del ascensor sin llevar a cabo obras que comporten la afectación de algunas viviendas o elementos comunes del inmueble.

En lo que concierne al acuerdo de los propietarios para instalar ascensores en fincas divididas bajo el régimen de propiedad horizontal, cabe decir que el legislador ya flexibilizó el régimen de mayorías para el establecimiento de este servicio mediante la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, al disponer que, cuando la comunidad de propietarios pretenda instalar un ascensor en la finca, aunque esta actuación comporte la modificación del título constitutivo o de los estatutos, no se requerirá la unanimidad para adoptar el acuerdo, sino que será suficiente el voto favorable de las tres quintas partes del total de propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación.

Asimismo, prevé que la realización de obras o el establecimiento de nuevos servicios comunes que tengan como finalidad suprimir barreras arquitectónicas que dificulten el acceso o la movilidad de personas con minusvalía requerirá el voto favorable de la mayoría de los propietarios que, a su vez, represente la mayoría de las cuotas de participación, con independencia de si la actuación implica también la modificación del título constitutivo de la propiedad horizontal o de los estatutos de la comunidad.

Todo ello sin perjuicio de lo que dispone el artículo 10 de la Ley mencionada, que prevé que la comunidad, a solicitud de los propietarios de las viviendas en que vivan, trabajen o presten servicios altruistas o voluntarios personas con discapacidad, o mayores de setenta años, está obligada a llevar a cabo las obras de accesibilidad que sean necesarias para un uso de los elementos comunes adecuado a su discapacidad, o para instalar dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan su comunicación con el exterior cuyo importe total no exceda de tres mensualidades ordinarias de gastos comunes.

Con la voluntad de facilitar la ejecución de obras que permitan suprimir las barreras arquitectónicas existentes, el legislador autonómico también ha previsto en el artículo 553-25 de la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de

Cataluña, relativo a los derechos reales, que para ejecutar obras o prever servicios que tienen la finalidad de suprimir barreras arquitectónicas o instalar ascensores será suficiente el voto favorable de la mayoría de los propietarios, que deberá representar la mayoría de las cuotas de participación.

Aun así, la instalación de ascensores es más complicada en aquellas fincas, generalmente de una cierta antigüedad, en que la falta de espacio suficiente en el interior de la edificación impide la ejecución de las obras de instalación de ascensor sin afectar a las propias viviendas o determinados espacios comunes.

En muchos casos para ejecutar obras que supriman barreras arquitectónicas es suficiente el voto de la mayoría de propietarios

Ante esta situación, se constata que son diversas las opciones edificatorias que se han ido adoptando, como por ejemplo la instalación del ascensor adosado en la fachada de la edificación o en el espacio libre existente entre dos edificaciones cuando ninguna de ellas dispone de ascensor.

A pesar de que la casuística es ciertamente muy diversa y cada caso requerirá, por lo tanto, un análisis y un estudio individualizados sobre cuál es la mejor opción desde un punto de vista técnico y económico para instalar el ascensor en la finca, lo que cabe poner de manifiesto es que la Administración debe ser consciente de que, ante estos casos, la normativa urbanística vigente no debería ser un impedimento para ejecutar una actuación que tenga como objetivo la supresión de las barreras arquitectónicas existentes.

Es por ello que, cuando los propietarios hayan adoptado el acuerdo de instalar el ascensor y la solución técnica prevista no se adecue a la ordenación urbanística vigente, debería ser la misma Administración la que impulsase las actuaciones necesarias para modificar el planeamiento urbanístico vigente, en su caso, con el fin de garantizar la compatibilidad de la actuación pretendida con la legalidad urbanística vigente.

Valga como ejemplo el caso del barrio mariner de la Barceloneta de la ciudad de Barcelona donde las

edificaciones tradicionales existentes, que se desarrollan básicamente en “viviendas de cuarto” de dimensiones muy reducidas, fruto de sucesivas divisiones de las viviendas llevadas a cabo a lo largo de los años, provoca que la instalación de ascensores sea ciertamente dificultosa.

Ante esta situación, el pasado mes de noviembre, la Comisión de Urbanismo, Infraestructuras y Vivienda aprobó inicialmente y sometió a información pública la modificación puntual del Plan General Metropolitano (PGM) en la regulación de la edificación tradicional de la Barceloneta, de iniciativa municipal, que tiene por objeto la mejora de las condiciones de habitabilidad y, en especial, de la accesibilidad vertical en fincas que por su dimensión debe llevarse a cabo mediante operaciones de rehabilitación que comportan la integración de diversas fincas en una sola en que finalmente se pueda instalar un ascensor y una caja de escalera comunes.

Las normas urbanísticas de esta modificación de planeamiento, actualmente en tramitación y pendiente de aprobación definitiva, prevén que las operaciones de rehabilitación que disponen deben desarrollarse mediante planes de mejora, y estos últimos son los que deben determinar las medidas de realojamiento provisional y definitivo de las personas afectadas.

Es evidente que la ejecución de las obras necesarias para suprimir las barreras arquitectónicas existentes en fincas con dimensiones reducidas y, en especial, la instalación de ascensores no es una labor fácil que puedan asumir por sí solos los propietarios interesados, razón por la que es oportuno que la Administración intervenga en estos casos, a efectos de promover las actuaciones administrativas oportunas para que los vecinos puedan materializar su voluntad de instalar el ascensor o realizar las obras necesarias, valorando en cada caso concreto cuál es la mejor opción posible y menos drástica para garantizar el derecho de los vecinos a una mejor calidad de vida.

4. LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE HABITABILIDAD EN LOS EDIFICIOS DE VIVIENDAS

Tan importante como el derecho a acceder a una vivienda es el derecho a ocupar un espacio que reúna las mínimas condiciones de habitabilidad para ser considerado vivienda y para que, en definitiva, este espacio sea apto para la residencia humana.

En las quejas recibidas, se constata que la dificultad existente hoy en día para acceder a una

vivienda comporta que haya muchas personas que ocupan espacios que no cumplen las mínimas condiciones de habitabilidad que detalla el ¹⁶Decreto 259/2003, de 21 de octubre, sobre requisitos mínimos de habitabilidad en los edificios de viviendas y de la cédula de habitabilidad, y muy especialmente las recomendaciones que contiene este Decreto que hacen referencia al número máximo recomendable de personas por m².

La legislación tipifica como infracción grave el alquiler de viviendas que no cumplen las condiciones de habitabilidad

Es evidente que la opción de las personas que, por razones de extrema necesidad, se han visto obligadas a ocupar espacios que claramente pueden catalogarse de infraviviendas en ningún caso es criticable, puesto que si hubiesen tenido otra alternativa habrían accedido a una vivienda en mejores condiciones.

Sin embargo, lo que es inadmisibles es la práctica, cada vez más extendida entre muchos propietarios, y también entre muchos profesionales que intervienen en la intermediación inmobiliaria, de alquilar espacios y locales que, de acuerdo con la normativa vigente, no pueden considerarse viviendas porque no cumplen las mínimas condiciones de habitabilidad y que, consecuentemente, no disponen de la cédula de habitabilidad correspondiente.

Al respecto, cabe recordar que la legislación actual tipifica como infracción grave el alquiler de viviendas que no reúnan las condiciones objetivas de habitabilidad, de lo que se deriva la necesidad de que la Administración actúe de forma contundente a la hora de sancionar estas prácticas ciertamente reprobables.

Asimismo, cabe poner de manifiesto la necesidad de que la Administración autonómica lleve a cabo un control más riguroso en el otorgamiento de la cédula de habitabilidad y la Administración local, en la concesión de la licencia de primera ocupación, a la hora de comprobar, por una parte, que se cumplen todos los requisitos mínimos de habitabilidad y, por la otra, que se ha cumplido la precedente licencia de obras y que la edificación cumple

las condiciones idóneas de seguridad y salubridad que la hacen apta para el uso al que se destina.

Ahora bien, a pesar de que el otorgamiento de la cédula de habitabilidad y de la licencia de primera ocupación tienen un contenido y un alcance diferentes, en la práctica ambos actos administrativos están ciertamente relacionados, puesto que, por ejemplo, la obtención de la cédula de habitabilidad para viviendas nuevas o resultantes de una gran rehabilitación se condiciona normativamente a la presentación de la licencia municipal de primera ocupación o a la solicitud de ésta.

Al respecto, cabe reiterar la conveniencia de condicionar el otorgamiento de la cédula de habitabilidad a la previa presentación de la licencia de primera ocupación, tal y como esta institución ya defendió en el Informe anual correspondiente al año 2001 presentado ante el Parlamento de Cataluña y tal y como posteriormente fue recogido, en parte, en el Decreto 259/2003.

Sin embargo, lo que genera una cierta problemática es el hecho de que la persona interesada pueda obtener la cédula de habitabilidad sólo con la presentación de la solicitud de la licencia de primera ocupación, puesto que, como se ha podido comprobar, eso puede dar lugar a casos en que, sin que exista una previa visita de inspección por parte de ninguna administración, el ciudadano obtenga la cédula de habitabilidad, pero no la licencia de primera ocupación, porque ésta sea finalmente denegada por el ayuntamiento.

La cédula de habitabilidad debe estar condicionada a la previa presentación de la licencia de primera ocupación

Ante esta situación, es necesario modificar la regulación normativa actual, a efectos de exigir necesariamente la obtención previa de la licencia de primera ocupación para obtener la cédula de habitabilidad, o bien prever otros mecanismos de coordinación y colaboración entre la administración local y la autonómica que permitan asegurar que, efectivamente, se ha comprobado que la edificación reúne las condiciones de habitabilidad necesarias que prevé la normativa vigente.

Además, también cabe afirmar que el control administrativo que se lleva a cabo mediante el

¹⁶ En adelante, Decreto 259/2003

otorgamiento de la cédula de habitabilidad y de la licencia de primera ocupación no abarca todos los aspectos y las condiciones de la edificación, lo que a menudo motiva la queja del ciudadano, que no entiende cómo puede ser que la vivienda que ha adquirido tenga una serie de defectos en la construcción si, por el contrario, dispone de la licencia de primera ocupación preceptiva y de la cédula de habitabilidad correspondiente.

Sobre esta cuestión, cabe advertir sobre la necesidad de que el control que efectúa el arquitecto director de la obra con carácter previo a la emisión del certificado final de obra sea también muy riguroso a la hora de verificar que, efectivamente, aquella edificación que se ha ejecutado cumple las mínimas condiciones de habitabilidad previstas legalmente y que, además, el conjunto de la edificación tiene el nivel de calidad óptimo que esperan los adquirientes.

Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de prever otros mecanismos de control administrativos sobre la edificación que, aparte del control que la Administración autonómica y la local ya efectúan mediante el otorgamiento de la cédula de habitabilidad y de la licencia de primera ocupación, respectivamente, permitan asegurar que la edificación en cuestión ha sido correctamente ejecutada por el constructor y dispone de un nivel de calidad óptimo.

Todo lo cual se plantea con el objetivo de evitar abocar al adquiriente de la vivienda a la vía judicial para defender su derecho a la reparación de los defectos en la construcción o a la obtención de la indemnización que le pueda corresponder, puesto que la lentitud de los procedimientos judiciales y el coste económico que implica la defensa judicial de los derechos son elementos que, a menudo, disuaden a las personas de interponer acciones judiciales, ya que, la mayoría de veces, ya han asumido un esfuerzo económico desmesurado para poder afrontar la adquisición de su vivienda.

En definitiva: a pesar de que la vigente Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación ya prevé una serie de garantías, acciones legales y seguros obligatorios para garantizar los derechos de los adquirientes de las viviendas, es igualmente necesaria la investigación de otras fórmulas y mecanismos que garanticen un mejor cumplimiento de la normativa vigente en materia de construcción, así como unos procedimientos y mecanismos más ágiles de reclamación para los adquirientes de las viviendas.

Por ejemplo, cabe apuntar la idea de que, cuando la Administración promueva viviendas con protección oficial, tenga en consideración a la hora de adjudicar el contrato de obras, y sin perjuicio de

otras circunstancias, si las empresas constructoras que optan a la adjudicación del contrato están adheridas o no al sistema arbitral de consumo.

5. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PROTECCIÓN, SANCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE

Los elevados precios de las viviendas en el mercado libre y, en general, la dificultad de muchas personas para acceder a una vivienda con un precio adecuado han dado lugar a muchos abusos de los propietarios de viviendas y también de los agentes que intervienen en la intermediación inmobiliaria, a la hora de ofrecer, por ejemplo, y después de cobrar un importe determinado, listas de viviendas susceptibles de alquiler que posteriormente han resultado ser inexistentes, o arrendar espacios que no disponen de las condiciones de habitabilidad mínimas, o alquilar viviendas a un conjunto muy numeroso de personas que excede de la ocupación máxima recomendada legalmente, etc.

Es evidente que la Administración tiene la obligación de velar para que el alquiler y la venta de viviendas se ajusten a las condiciones que prevé la legislación, tanto en cuanto a la veracidad y objetividad de la publicidad ofrecida, como en cuanto a la documentación que necesariamente debe facilitar el vendedor o arrendador al comprador o arrendatario, según el caso, o al cumplimiento de las normas de habitabilidad y las normas técnicas sobre construcción y edificación.

La Administración tiene que controlar que el alquiler y la venta de viviendas se ajuste a las condiciones que establece la legislación

Asimismo, la actuación de la Administración ante las denuncias de hechos susceptibles de constituir una infracción en materia de vivienda debe ser contundente y eficaz, e incluso ejemplar, a efectos de llevar a cabo las inspecciones e investigaciones necesarias para esclarecer los hechos denunciados, e incoar, en su caso, el correspondiente procedimiento sancionador.

Sin embargo, cabe afirmar que desde el año 1991 en que se aprobó la Ley de Vivienda de Cataluña han

aparecido una serie de prácticas y situaciones, como por ejemplo casos de sobreocupación de viviendas, el fenómeno de las “camas calientes” o situaciones de acoso inmobiliario que justifican la revisión de la normativa mencionada a efectos de valorar su incorporación como hechos susceptibles de constituir infracción en materia de vivienda.

Igualmente, es preciso revisar la normativa mencionada, a efectos de incrementar las cuantías de las sanciones actualmente previstas y disponer que el beneficio económico derivado de la comisión de la infracción no sea nunca superior al importe de la sanción prevista.

La actividad de la intermediación inmobiliaria debe estar más controlada para evitar prácticas actuales inadmisibles

Cuando se trata de viviendas con protección oficial es preciso tener en cuenta que éstas, además han sido construidas con dinero público, de forma que el control de la Administración debe ser, en su caso, aún más contundente y exhaustivo, a efectos de evitar y, en su caso, reaccionar ante los fraudes que durante muchos años se han producido en la adjudicación, en el uso y en la transmisión de las viviendas con protección oficial.

Así, es preciso que las diversas administraciones públicas lleven a cabo las inspecciones necesarias del parque de viviendas con protección oficial, con el fin de comprobar que éstas estén destinadas a la residencia habitual y permanente de las personas que han sido adjudicatarias porque acreditaban los requisitos exigidos y, en definitiva, para constatar que estas viviendas no están desocupadas ni han sido objeto de alquileres no autorizados.

Respecto a esto último, cabe apuntar la posibilidad de prever convenios con entidades suministradoras para controlar fraudes, de forma que la entidad suministradora informe a la Administración de los cambios de titularidad en los suministros, tal y como, por ejemplo, contempla la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo de Andalucía.

Igualmente, una medida muy eficaz para evitar los fraudes en las transmisiones de viviendas con pro-

tección oficial por un precio superior al legalmente previsto es la posibilidad que tiene la Administración de ejercer su derecho de tanteo y retracto. Asimismo, convendría prever normativamente la nulidad de pleno derecho de los contratos de compraventa de viviendas con protección oficial que impliquen un precio por encima del precio legalmente dispuesto, a efectos de superar la reticencia de los jueces y tribunales a declarar nulos estos contratos.

Todo ello, sin perjuicio de prever los convenios de colaboración necesarios entre la Administración y los colegios de notarios y registradores de la propiedad, con la finalidad de incrementar las medidas de control, en caso de transmisión de viviendas con protección oficial, que permitan constatar que la operación inmobiliaria se ajusta al que dispone la normativa vigente.

Finalmente, cabe incidir también sobre la necesidad de que la Administración establezca un control en relación con la actividad de intermediación inmobiliaria, puesto que, por ejemplo, no es en ningún caso admisible que un agente inmobiliario intervenga en el alquiler de una vivienda que no reúna los mínimos requisitos de habitabilidad y no disponga, consecuentemente, de la cédula de habitabilidad. Tampoco es admisible que en una compraventa gestionada por un agente inmobiliario, el adquirente no reciba toda la información sobre la vivienda que adquiere que detalla tanto la normativa en materia de vivienda como la de protección de los consumidores, en cuanto a la información que hay que facilitar en la compraventa y el arrendamiento.

En definitiva, lo que cabe poner de manifiesto es que la actuación de la Administración en materia de vivienda comprende también la actividad de policía administrativa, a efectos de investigar la posible comisión de hechos constitutivos de infracción administrativa en materia de vivienda o de consumo, y a efectos de iniciar los procedimientos sancionadores que procedan, sin que la Administración se pueda permitir una actitud pasiva, sobre todo si se trata de vivienda protegida.

6. EL ACOSO INMOBILIARIO

El acoso inmobiliario, también conocido como *mobbing* inmobiliario, es un fenómeno ciertamente complejo y la mayoría de veces difícil de identificar y calificar como tal, puesto que está motivado por acciones, e incluso omisiones, que se enmarcan en distintos órdenes: civil, administrativo y penal.

Este fenómeno fue tratado en profundidad en el informe anual del año 2006; Aun así, es oportuno reiterar de forma sucinta las conclusiones más destacadas de aquella actuación.

En cuanto a las causas que han dado lugar a la aparición de este fenómeno, cabe decir que también son diversas y de índole varia, si bien cabe destacar las siguientes: a) la dificultad generalizada para acceder a una vivienda digna y adecuada, que afecta a un gran conjunto de personas; b) el desequilibrio económico en el que se han hallado los propietarios de viviendas que han sido objeto de contratos de arrendamientos sujetos al régimen de prórroga forzosa de la ¹⁷Ley de arrendamientos urbanos de 1964, al recibir unas rentas muy bajas en comparación con las rentas de los alquileres actuales; y c) la concepción de la vivienda como fuente de inversión en la que el propietario tiene depositadas unas expectativas de plusvalía, ante las cuales el arrendamiento de la vivienda puede resultar un impedimento.

El acoso inmobiliario es un problema social que afecta a los colectivos más desfavorecidos

Sin embargo, lo que actualmente resulta evidente es que el acoso inmobiliario no es sólo un problema privado entre particulares, sino también una verdadera problemática social que afecta a los colectivos más desfavorecidos de la población y que, generalmente, parte de una situación de abuso de poder entre la parte más fuerte en la relación, que coincide con la propiedad de la finca, y la parte más débil, el arrendatario, que a menudo suele ser una persona de edad avanzada y con recursos económicos muy limitados.

Todo ello justifica que las administraciones públicas lleven a cabo las actuaciones oportunas dentro del ámbito de sus respectivas competencias para prevenir y, en su caso, afrontar esta problemática social.

Entre otras actuaciones posibles, es conveniente que las administraciones local y autonómica creen servicios públicos y gratuitos de asesoramiento en materia de arrendamientos urbanos, teniendo

especialmente en consideración el problema del acoso, y la mejora y el impulso de los servicios ya existentes.

Asimismo, se constata que, a menudo, las víctimas de acoso inmobiliario requieren la asistencia de diversos servicios de los ayuntamientos, como por ejemplo un informe técnico en que se documente un posible acoso inmobiliario por falta de conservación del inmueble, o la asistencia de la policía local ante posibles actuaciones delictivas, o de los servicios de vivienda para recibir el asesoramiento necesario sobre sus derechos como arrendatarios, o de los servicios sociales ante un posible caso de desahucio.

Por ello, es preciso mejorar la coordinación entre los distintos servicios de los ayuntamientos, entre los que deberían incluirse, como mínimo, los servicios sociales, los servicios de consumo, los servicios técnicos, los servicios de vivienda y la policía local para identificar y actuar en posibles casos de acoso inmobiliario. Todo ello podría articularse mediante un protocolo de actuación específico ante casos de acoso inmobiliario mediante el cual se garantizase una asistencia adecuada e integral a las víctimas de acoso inmobiliario. Cabría que los protocolos de actuación previeran como una actuación relevante la necesidad de una formación específica destinada a las unidades policiales que tuviesen que intervenir.

Al respecto, cabe constatar la necesidad no sólo de informar y asesorar a las víctimas de acoso, sino también de ofrecer a estas personas un seguimiento y una ayuda más directos a la hora de llevar a cabo determinadas gestiones para defender sus derechos; por ejemplo, la imposición de giros postales o la consignación de las rentas del alquiler a los juzgados, la redacción de un escrito dirigido a la propiedad de la finca, o cualquier otra que permita que la persona víctima de acoso se sienta amparada por la Administración desde el primer momento y hasta la resolución final del problema. Además, es preciso prever también, en su caso, la necesidad de garantizar el realojamiento del arrendatario que sea desahuciado de su vivienda.

Además, partiendo de la base de que los casos de acoso inmobiliario se localizan a menudo en zonas concretas de la ciudad, cabe recordar también la posibilidad de que disponen los ayuntamientos para delimitar áreas en las cuales las transmisiones onerosas queden sujetas a los ejercicios de los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 164 y siguientes del DL 1/2005.

Eso contribuirá a favorecer la ampliación del patrimonio municipal de suelo y de Vivienda, a la vez

¹⁷ Ley de arrendamientos urbanos aprobada por el Decreto 4104/1964, de 24 diciembre (LAU'64)

que frenará la presión urbanística que, sobre zonas concretas de la ciudad, contribuye a generar situaciones de acoso contra los arrendatarios que ocupan viviendas en relación con las cuales se pretende especular.

Igualmente, y a efectos de evitar el acoso inmobiliario mediante el abandono y deterioro del inmueble, los ayuntamientos deben velar para que los propietarios cumplan con sus deberes de conservación y rehabilitación, dictar las órdenes de conservación oportunas y ejecutarlas subsidiariamente, en su caso.

Las administraciones podrían suscribir pactos con empresas suministradoras de agua, gas o luz para detectar casos de acoso

En estos casos, merece la pena también recordar la posibilidad que tienen los inquilinos de las viviendas de edificios en un mal estado de conservación manifiesto de solicitar el TEDI para documentar las situaciones de acoso inmobiliario, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7 del Decreto 455/2004. Sin embargo, esta opción parece que es bastante desconocida, tanto por muchos afectados como por otras administraciones públicas y entidades que atienden a las víctimas de acoso, por lo que es preciso darla a conocer suficientemente.

Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de instar al registrador de la propiedad a practicar el asentamiento correspondiente en los libros del registro para hacer constar la resolución administrativa que acuerde la ejecución forzosa del acto administrativo, de conformidad con lo previsto por el artículo 196 del DL 1/2005, o la posibilidad que tienen también las administraciones públicas de firmar convenios de colaboración con los registradores de la propiedad, a efectos de mejorar el intercambio de información en posibles casos de acoso inmobiliario.

Otra medida muy positiva para combatir el fenómeno del acoso inmobiliario es la dispuesta por el artículo 60 del Plan de Vivienda 2004-2007, que prevé la puesta en funcionamiento de un programa de rentabilización del parque de alquiler privado, que tiene por objeto pactar convenios con

propietarios de viviendas que obtienen unas rentas muy bajas porque se tratan de contratos de arrendamiento anteriores al año 1985, con la finalidad de prever ayudas para compensar el diferencial entre el alquiler contractual y el alquiler de equilibrio, y también para llevar a cabo obras de rehabilitación.

Tal y como se ha comentado anteriormente, una de las causas del acoso inmobiliario está motivada por la existencia de contratos de alquiler sujetos a la prórroga forzosa y con rentas muy bajas que conllevan que los propietarios no tengan interés en llevar a cabo las obras de conservación y mantenimiento que legalmente les corresponde, razón por la que cabe impulsar este programa ya previsto legalmente.

Asimismo, cabe apuntar también la posibilidad de que las administraciones públicas suscriban pactos o convenios con empresas suministradoras de servicios básicos (agua, luz y gas) para evitar mecanismos de acoso, de forma que las empresas puedan verificar con carácter de urgencia las irregularidades que puedan producirse.

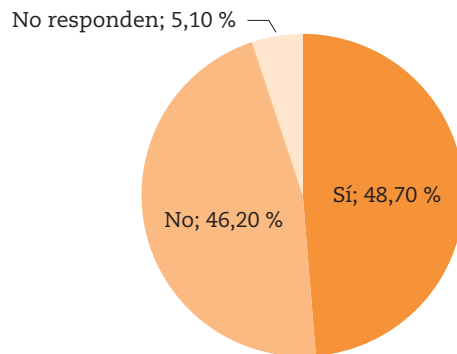
Finalmente, y en vista de que actualmente no existe ninguna normativa vigente que contenga una regulación específica del acoso en el ámbito inmobiliario, cabe poner de manifiesto la conveniencia de regular este fenómeno, a efecto de articular una respuesta más eficaz y coordinada de la Administración ante estos casos y de disuadir a los propietarios de comportamientos y actuaciones que constituyen acoso inmobiliario.

7. EL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO Y DE VIVIENDA Y LAS RESERVAS PARA VIVIENDA PROTEGIDA

En cuanto a la constitución de los patrimonios públicos de suelo y de vivienda, que regula el título quinto del DL 1/2005 titulado “De los instrumentos de la política de suelo y de vivienda”, cabe recordar, primeramente, el deber legal inexcusable de los ayuntamientos que dispongan de un planeamiento urbanístico general que delimite ámbitos de actuación urbanística susceptibles de generar cesiones de suelo de titularidad pública con aprovechamiento de constituir su patrimonio municipal de suelo y de vivienda.

Cabe apuntar que el patrimonio público de suelo y de vivienda no es un instrumento de creación reciente, sino que se halla ya en normativas anteriores, tanto estatales como autonómicas.

Gráfico 31: Constitución del Patrimonio Municipal de Suelo y de Vivienda



Fuente: Encuesta FUSM

Sin embargo, lo cierto es que, tal y como resulta del gráfico anterior en que queda reflejado que sólo un 48'70% de los ayuntamientos encuestados afirma que tiene constituido su patrimonio municipal de suelo y de vivienda, este instrumento ha tenido muy poca aplicación como mecanismo para incidir en la regulación del mercado inmobiliario y para adscribir superficies de suelo urbanizable a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, ya que muchas administraciones públicas, y sobre todo las de ámbito local, han pretendido paliar su déficit presupuestario mediante la enajenación de terrenos de titularidad pública, como por ejemplo el suelo proveniente de las cesiones a la Administración actuante del 10% del aprovechamiento medio del sector, para integrar este suelo en el patrimonio municipal de suelo y de vivienda para promover las políticas de vivienda necesarias, que o bien no se han llevado a cabo o han tenido una relevancia escasa.

Por ello, cabe incidir en la necesidad de constituir el patrimonio público de suelo y de vivienda (y no sólo las administraciones que legalmente ya estén obligadas a ello, sino también cualquier otro ayuntamiento que pretenda promover una política pública de vivienda adecuada), de destinarlo única y exclusivamente a las finalidades que le son propias y que no son otras que las que prevé la normativa vigente y que, a su vez, limitan las facultades de administración y disposición sobre este patrimonio: a) prever, poner en marcha y desarrollar, técnica y económicamente, la expansión de las poblaciones y la mejora de la calidad de vida; b) hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a acceder a una vivienda digna y adecuada; c) intervenir en el mercado inmobiliario para abaratar el precio del suelo urbanizado y facilitar la adquisición de sistemas urbanísticos y d) formar reservas para proteger y tutelar el suelo no urbanizable.

Asimismo, las administraciones públicas deberían ser especialmente cuidadosas a la hora de incorporar al patrimonio público de suelo y de vivienda todos los bienes que legalmente deben integrarlo, como por ejemplo el suelo correspondiente al porcentaje urbanístico de cesión obligatoria y gratuita en suelo urbano y suelo urbanizable, el importe obtenido como resultado de la diferencia entre el valor del solar consignado en el Registro de Solares sin Edificar y el valor que finalmente alcance el bien en la licitación pública, las cantidades percibidas por la Administración por la imposición de sanciones por la comisión de determinadas infracciones en materia urbanística y las fincas que hayan podido ser expropiadas por el incumplimiento de la función social del derecho de propiedad.

Las administraciones tienen que ser muy cuidadosas a la hora de incorporar al patrimonio público de suelo y vivienda todos los bienes que lo deben integrar

Todo lo cual, sin perjuicio de la posibilidad, siempre existente, de que la Administración pueda incorporar libremente todos los bienes que considere susceptibles de ser destinados a las finalidades propias del patrimonio público de suelo y de vivienda. A tales efectos, es preciso recordar que el legislador ha otorgado plenas facultades al planificador para prever en el planeamiento urbanístico general reservas de terrenos de posible adquisición y referidas a cualquier clase de suelo para constituir o ampliar los patrimonios públicos de suelo y de vivienda. Estas reservas, que deben respetar siempre los principios de desarrollo sostenible y cohesión social, pueden ser adquiridas por expropiación, después de aprobar un proyecto de delimitación para el patrimonio público de suelo, el cual lleva implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación. La normativa vigente concreta, además, que, con independencia de las viviendas destinadas a reposición, debe efectuarse una reserva del 25% del total de viviendas previstas en la delimitación para nuevas ofertas de viviendas con protección pública.

Es igualmente importante la necesidad de que los ayuntamientos cumplan con la disposición legal contenida en el artículo 157 del DL 1/2005 sobre la

necesidad de constituir el patrimonio municipal de suelo y de vivienda de forma separada del resto de bienes municipales, en tanto que esta exigencia, junto con las limitaciones sobre la posibilidad de ceder y enajenar los bienes que integran el patrimonio municipal de suelo y de vivienda, debe contribuir a limitar la práctica seguida por muchos ayuntamientos de disponer de este patrimonio con finalidades desviadas, como por ejemplo la autofinanciación a que anteriormente se ha hecho referencia.

Además, es preciso recordar que la disposición adicional novena del DL 1/2005 dispone que los municipios que estén obligados a constituir su patrimonio municipal de suelo y de vivienda deben hacerlo en el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, del 14 de marzo, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local, por lo que se deduce que desde el mes de julio de 2005, los ayuntamientos indicados ya deberían tener constituido su patrimonio municipal de suelo y de vivienda de forma separada al resto de patrimonio municipal.

Finalmente, cabe constatar la necesidad de adecuar el volumen del patrimonio municipal de suelo y vivienda a las necesidades previstas en el plan de ordenación urbanística municipal y en el programa de actuación urbanística municipal, así como a los medios económicos de cada ayuntamiento, de forma que los ayuntamientos prevean en los presupuestos municipales las partidas necesarias para la constitución, conservación y ampliación de su patrimonio municipal de suelo y de vivienda, que, en todo caso y de acuerdo con lo previsto por el artículo 14 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales, debe prever, como mínimo, que la cuantía de gastos no sea inferior al 5% del total consignado en los capítulos primero y segundo del presupuesto general de ingresos.

En definitiva, y como resumen, esta institución quiere hacer un reconocimiento expreso al patrimonio público de suelo y de vivienda como instrumento eficaz para incidir en la regulación del mercado inmobiliario, con el objetivo de abaratar el coste del suelo y garantizar que se construyan más viviendas con protección pública, a la vez que constata la necesidad de incrementar los mecanismos de control en relación con cumplimiento de la obligación de constituir los patrimonios municipales de suelo y de vivienda, sujeta a las finalidades y limitaciones que le son propias.

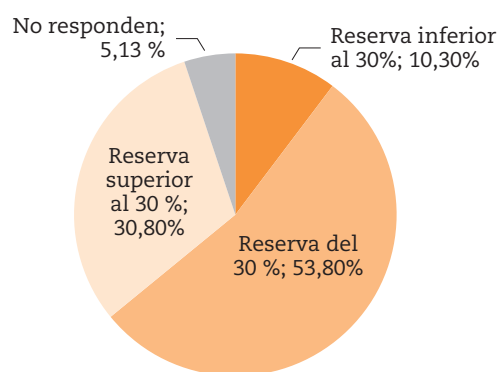
Si se observa el gráfico que aparece a continuación, se comprueba que cuando se ha preguntado

a los ayuntamientos que han colaborado en la elaboración de la encuesta qué porcentaje de reserva para vivienda protegida aplicaban, sólo un 10'30% de los ayuntamientos encuestados ha indicado que aplicaba una reserva inferior al 30%, si bien cabe tener en cuenta que estos ayuntamientos se podrían corresponder a aquéllos que por la legislación actual sólo están obligados a cumplir con el porcentaje mínimo del 20% de reserva.

El patrimonio público de suelo y vivienda es un instrumento eficaz para incidir en la regulación del mercado inmobiliario

Se observa también que el 53'80% de los municipios encuestados afirma que aplica una reserva del 30% y el 30'80% de los municipios aplica una reserva de suelo correspondiente, además del 30% del techo calificado para uso residencial de nueva implantación, por lo que, en términos generales, el conjunto de ayuntamientos encuestados cumple con los parámetros mínimos previstos legalmente.

Gráfico 32: Porcentaje de reserva para vivienda protegida



Fuente: Encuesta FUSM

Sin embargo, cabe poner de manifiesto que el porcentaje legal de reserva de terrenos destinados a vivienda protegida ha sido previsto por el legislador con carácter de mínimo, sin que, por otra parte, haya dispuesto un porcentaje máximo, de lo que se deduce que nada impide que el planificador prevea, de forma justificada, unos porcentajes

superiores si las necesidades sociales en materia de vivienda así lo requieren, que lógicamente pueden variar según el municipio de que se trate y según las necesidades concretas de vivienda que concurren en aquel determinado territorio.

En cuanto a estas reservas de suelo, no sólo es importante que el planeamiento urbanístico las prevea, junto con el hecho de que el porcentaje dispuesto sea conforme y adecuado a las necesidades de vivienda, sino que también es importantísimo que el mismo instrumento de planeamiento urbanístico fije unos plazos obligatorios para iniciar y finalizar la construcción de las viviendas, de forma que los propietarios de los terrenos estén obligados a edificar las viviendas sujetas al régi-

men de protección oficial de que se trate en los plazos previstos y se evite así la retención de suelo urbanizable con finalidades especulativas y, en definitiva, se garantice el cumplimiento de los deberes legales de los propietarios de estos terrenos, de acuerdo con la clasificación y calificación urbanística que les corresponde.

Finalmente, es preciso remarcar la idea que la delimitación en el planeamiento urbanístico de las reservas de suelo no debe entenderse sólo como un mecanismo para incrementar el número de viviendas con protección oficial, sino que un emplazamiento adecuado de estas reservas en el territorio permitirá favorecer los principios de cohesión e integración sociales.

CAPÍTULO 3: CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

1. CONCLUSIONES

1. El derecho a la vivienda es un derecho de carácter básico, una necesidad esencial de todas las personas, un derecho humano del que depende el ejercicio de otros derechos constitucionales, como el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la intimidad y el derecho a la salud, entre otros. Es un derecho imprescindible para el desarrollo integral de la persona, tanto desde un punto de vista individual como bajo el punto de vista de su relación con el entorno social y la colectividad que la rodea.
 2. Para garantizar su ejercicio es preciso disponer de más suelo al alcance, más vivienda social y más dotaciones financieras.
 3. Para poner más viviendas sociales a disposición de los que más lo necesitan es preciso una doble línea de baremación, con discriminación positiva para los sectores en riesgo de exclusión, y de universalización del sorteo para el acceso general; es preciso mejorar los registros de solicitantes e inventarios de pisos disponibles; unificar los entes de gestión; prever unos parámetros con valor universal en toda Cataluña y activar políticas de alquiler hasta ahora inexistentes.
 4. Para posibilitarlo, es preciso concertar la actividad pública y privada; la del Gobierno de Cataluña con la de los ayuntamientos; es preciso comprometer al sector financiero, las entidades sociales y el conjunto de los operadores jurídicos (abogados, notarios, registradores y jueces) para eliminar los obstáculos en el ejercicio del derecho a la vivienda.
- Sobre el acceso**
5. La tendencia al alza de los precios de la vivienda que se ha mantenido durante los últimos años, tanto en el mercado de alquiler como en el de compraventa, ha puesto en cuestión la accesibilidad a la vivienda no sólo de los colectivos más desfavorecidos o vulnerables de la población, sino también de un gran número de personas con rentas bajas o medias.
 6. En cuanto a la tipología de problemáticas de vivienda, se ha constatado que la perpetuación de la estancia en el núcleo familiar de los jóvenes es la más frecuente, seguida de la problemática derivada de la falta de adaptación de las viviendas a las necesidades de movilidad reducida, la dificultad económica para hacer frente al pago de la renta del alquiler o de la cuota del préstamo hipotecario y la falta de vivienda propia.
 7. A pesar de que la mayoría de quejas recibidas ha sido presentada por personas residentes en municipios mayores de 50.000 habitantes y ubicados en el área metropolitana de Barcelona, los habitantes del 70'73% de las comarcas catalanas han presentado alguna queja en esta institución, de lo que se deriva el amplio alcance territorial de las problemáticas de vivienda.
 8. Las mujeres jóvenes han sido las personas que, mayoritariamente, se han dirigido al Síndic para plantear una queja relacionada con el derecho a la vivienda. En la mayoría de los casos, las quejas han hecho referencia a problemas relacionados con el acceso a la vivienda y su adquisición.
 9. Las personas que han señalado en las quejas problemas de movilidad reducida o bien la necesidad de depender de otra persona para llevar a cabo las tareas de la vida diaria se corresponden con el 12'96% de las quejas recibidas en la institución en materia de vivienda.
 10. Ante las viviendas de titularidad privada que están desocupadas, la Administración debería adoptar todas las medidas necesarias (líneas de ayuda para los propietarios, suscripción de avales y seguros multiriesgo por parte de la Administración, redes de mediación para el alquiler social, etc.) para promover la puesta en el mercado de alquiler de estas viviendas.

Sobre la promoción y gestión

11. A pesar de la importancia de disponer de plan de ordenación urbanística municipal (POUM) con la memoria social correspondiente, de programa de actuación urbanística municipal (PAUM) y de programa local de vivienda (PLV) para llevar a cabo una política adecuada en materia de vivienda, se ha constatado que sólo un número muy escaso de los municipios encuestados dispone de estos instrumentos.
12. Cabe recordar la necesidad de constituir el patrimonio público de suelo y de vivienda —y no sólo las administraciones que legalmente ya estén obligadas a ello, sino también cualquier ayuntamiento que pretenda promover una política pública de vivienda adecuada— y de destinarlo única y exclusivamente a las finalidades que le son propias.
13. Los porcentajes de reserva de terrenos para la construcción de viviendas de protección pública, que dispone el artículo 57.3 del DL 1/2005, tienen el carácter de mínimos, de forma que nada impide que el planificador prevea, de forma justificada, unos porcentajes superiores si las necesidades sociales en materia de vivienda así lo requieren.
14. La gestión y el mantenimiento en condiciones adecuadas del parque público de viviendas protegidas ya existente debe ser tan importante como la creación *ex novo* de viviendas protegidas.
15. Es preciso fomentar y estimular, mediante las ayudas económicas y las políticas fiscales que sean necesarias, la promoción de viviendas con protección oficial bajo el régimen de alquiler con carácter preferente a la promoción bajo el régimen de compraventa, porque el alquiler es una opción más idónea ante necesidades de vivienda transitorias, como el caso de la gente joven o la gente de la tercera edad y, a la vez, garantiza la movilidad geográfica de las personas porque no implica un vínculo perdurable en el tiempo.
16. A pesar de que la posibilidad de ejercer los derechos de tanteo y retracto es una opción discrecional de la Administración, constituye una adecuada política de vivienda, porque, por una parte, permite incrementar el parque público de viviendas protegidas de la Administración y, por otra, evitar el fraude en las transmisiones de viviendas con protección oficial que se lleven a cabo con precios superiores a los precios máximos legalmente previstos.
17. Las viviendas con protección oficial no son ni deben ser unas viviendas de segunda categoría, porque tampoco lo son las personas que residirán en ellas, razón por la cual son merecedoras del mismo nivel de calidad, tanto bajo el punto de vista de la vivienda como construcción, como desde la vertiente de la ubicación y adecuación al entorno social y cultural en que se enmarcan.
18. La Administración debería tener en cuenta que la mezcla social de todas las personas con independencia de sus condiciones socioeconómicas puede garantizarse también mediante la previsión de diversos tipos de regímenes de viviendas con protección oficial dentro de una misma promoción, o combinando, por ejemplo, viviendas bajo el régimen de alquiler con viviendas bajo el régimen de compraventa, o proyectando distintas tipologías de vivienda dentro de una misma promoción de viviendas, a efectos de favorecer la convivencia de diversos colectivos de personas y, en definitiva, la necesaria cohesión social.
19. Sin perjuicio del respeto hacia la autonomía local y del liderazgo que deberían tener los ayuntamientos al impulsar las actuaciones en materia de vivienda necesarias, actualmente las políticas públicas en materia de vivienda tienen un carácter supramunicipal que excede del ámbito de actuación propio de las administraciones locales, razón por la cual son necesarias la cooperación y colaboración entre las diversas administraciones públicas que actúan en materia de vivienda.
20. La cooperación y colaboración entre administraciones pueden articularse mediante convenios o consorcios para iniciar actuaciones concretas en materia de vivienda, como por ejemplo nuevas promociones de viviendas con protección pública o actuaciones de renovación y remodelación urbana.
21. Las diferentes administraciones públicas deben asumir un compromiso firme a la hora de promover vivienda pública, pero también a la hora de fomentar la iniciativa privada para que promueva vivienda protegida.
22. Cabe la necesidad de ajustar al máximo los precios máximos de venta y de alquiler legalmente previstos para las viviendas protegidas, manteniendo un equilibrio que permita, por una parte, que el promotor obtenga una rentabilidad económica adecuada que le compense invertir en la promoción de vivienda protegida y, por otra, que el destinatario de la vivienda pueda asumir el precio de alquiler o de compraventa

de la vivienda protegida con un esfuerzo económico adecuado a su capacidad económica.

23. Cabe reconocer la idoneidad de la vivienda con protección oficial de precio concertado como nueva figura de vivienda protegida que puede ofrecer un estímulo a la iniciativa privada que hasta ahora había sido reticente ante la posibilidad de promover vivienda protegida, por el limitado beneficio económico que podía obtener en comparación con la promoción de viviendas bajo el régimen de libre mercado.

Sobre derechos y colectivos vulnerables

24. La Administración tiene la obligación de dar respuesta expresa y motivada a la persona que se haya dirigido a ella, informarla sobre la disponibilidad de viviendas protegidas existente y sobre las actuaciones que puede llevar a cabo para acceder a una vivienda, y ofrecerle una información clara, detallada y por escrito sobre los procesos que deben seguirse, tanto cuando esta persona se haya dirigido por escrito a la Administración como cuando así lo solicite.
25. Es preciso que la Administración agilice la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión de las ayudas y que sea más diligente y rápida a la hora de ordenar su pago, si se quiere que estas ayudas puedan combatir eficazmente la exclusión residencial.
26. En cualquier promoción de viviendas con protección oficial, ya sea de iniciativa pública o privada, debe adaptarse y reservarse un 3% del número total de viviendas calificadas para las personas discapacitadas que tengan reducida la movilidad de forma permanente.
27. La dificultad para acceder a una vivienda se ha convertido en uno de los principales factores de exclusión social, junto con la falta de trabajo y los problemas de salud, hasta el punto de que ha supuesto que muchas personas hayan vuelto a situaciones de pobreza y de exclusión social que ya habían superado por no haber podido acceder a una vivienda a partir de la cual rehacer su vida.
28. La falta de acceso a una vivienda puede convertir en ineficaz el resto de políticas sociales que permitan garantizar situaciones estables y inclusivas, razón por la cual es imprescindible que las diversas administraciones públicas dispongan de un número suficiente de viviendas de inclusión para estancias a largo y medio plazo a partir de las cuales se prevean itinerarios

para la incorporación social de los colectivos en riesgo de exclusión social.

29. Es preciso prever una coordinación adecuada entre las diversas administraciones públicas que actúan en el ámbito de la vivienda, la salud, el trabajo, los servicios sociales, etc., con el fin de poder abordar el fenómeno de la exclusión social en toda su dimensión, mediante el trabajo conjunto y coordinado de todas las administraciones implicadas.

Sobre la adjudicación

30. A pesar de comprender que el requisito de disponer de unos ingresos mínimos para acceder a la propiedad de una vivienda protegida pretende garantizar una solvencia económica mínima en el adquirente de la vivienda para hacer frente al precio de compraventa, es preciso flexibilizar la exigencia y acreditación de este requisito.
31. Por lo tanto, sería conveniente que la Administración tuviese en cuenta otros mecanismos que, sin perder objetividad, pudiesen determinar la solvencia económica de los solicitantes de vivienda, como por ejemplo la presentación de avales, la consideración de futuros ingresos, el promedio de los ingresos económicos percibidos en los últimos años, o cualquier otra fórmula que permita valorar adecuadamente la capacidad económica de aquella unidad familiar que, por la concurrencia de circunstancias puntuales, puede verse excluida del procedimiento de adjudicación.
32. El empadronamiento en un determinado municipio no puede constituir una limitación al derecho de las personas a acceder a una vivienda con protección oficial.
33. Sin embargo, en los casos en que el ayuntamiento quiera prever requisitos de vinculación con el municipio para adjudicar las viviendas con protección oficial que promueva, el ayuntamiento podría tener en cuenta otros elementos de vinculación que no tengan que ser única y exclusivamente el criterio de la residencia, como por ejemplo la situación del puesto de trabajo en el municipio.
34. La actuación de la Administración local mediante personificaciones instrumentales no tiene que comportar una limitación de derechos y garantías de cara al ciudadano, que debe poder hacer valer sus derechos ante las empresas o entidades que gestionan la adjudicación, en las mismas condiciones de igualdad

que ante el mismo ayuntamiento. En especial, en cuanto a los derechos básicos que le reconoce la Ley 30/1992, a la hora de acceder a la información, de obtener copias de los documentos que integren el expediente administrativo y de formular las alegaciones que considere oportunas, por ejemplo.

Sobre la rehabilitación, conservación y habitabilidad

35. A pesar de que las condiciones financieras que contienen los convenios firmados entre la Generalitat y determinadas entidades financieras para facilitar la realización de obras de rehabilitación pueden ser claramente mejorables, cabe destacar igualmente esta iniciativa como referente para que la adopten otras administraciones públicas, con la finalidad de ayudar a los propietarios a asumir el coste de las obras de rehabilitación de sus viviendas.
36. Las administraciones públicas deben impulsar actuaciones de remodelación integral y de renovación urbana de los barrios o las zonas más degradadas, teniendo especialmente en consideración los núcleos antiguos donde a menudo residen personas con rentas muy bajas y en inmuebles en un estado de degradación y deterioro evidente y teniendo en cuenta también que, a menudo, las plusvalías urbanísticas que conllevan estas actuaciones han generado situaciones de violencia inmobiliaria y urbanística, como por ejemplo casos de acoso inmobiliario.
37. La Administración debe procurar que los residentes del barrio sean los primeros favorecidos por la operación de remodelación urbana y que el realojamiento de las personas afectadas sea en el mismo barrio. A la vez, la Administración debería garantizar el mantenimiento de las actividades comerciales preexistentes para garantizar la cohesión social en el barrio.

Sobre la inspección y la potestad sancionadora

38. El alquiler de viviendas que no cumplan con las condiciones objetivas de habitabilidad constituye una infracción grave, de lo que se deriva la necesidad de que la Administración actúe de forma contundente a la hora de sancionar estos hechos, después de tramitar el expediente administrativo correspondiente.
39. La Administración tiene la obligación de velar para que el alquiler y la venta de viviendas se

ajuste a las condiciones previstas legalmente, tanto en cuanto a la veracidad y objetividad de la publicidad ofrecida, como en cuanto a la documentación que necesariamente debe facilitar el vendedor o arrendador al comprador o arrendatario, según el caso, o al cumplimiento de las normas de habitabilidad y normas técnicas sobre construcción y edificación.

40. La actuación de la Administración ante las denuncias en materia de vivienda debe ser contundente y eficaz, a efectos de llevar a cabo las inspecciones e investigaciones necesarias para esclarecer los hechos denunciados e incoar, en su caso, el procedimiento sancionador correspondiente, sobre todo cuando se trata de vivienda protegida.
41. La Administración podría prever convenios con entidades suministradoras para controlar fraudes, de forma que la entidad suministradora informe a la Administración de los cambios de titularidad en los suministros.
42. Convendría prever normativamente la nulidad de pleno derecho de los contratos de compraventa de viviendas con protección oficial que impliquen un precio por encima del precio legalmente previsto, a efectos de superar la reticencia de los jueces y tribunales a declarar nulos estos contratos.
43. La Administración también tiene la posibilidad de prever convenios de colaboración entre la Administración y los colegios de notarios y registradores de la propiedad, con la finalidad de incrementar las medidas de control en caso de transmisión de viviendas con protección oficial que permitan constatar que la operación inmobiliaria se ajusta a lo previsto por la normativa vigente.
44. Es preciso que la Administración lleve a cabo un control más riguroso en relación con la actividad de intermediación inmobiliaria, con el fin de garantizar que los consumidores reciban toda la documentación e información que dispone la normativa.

Sobre el acoso inmobiliario

45. El hecho de que el acoso inmobiliario no sea un problema privado entre particulares, sino también una verdadera problemática social que afecta a los colectivos más desfavorecidos de la población justifica la intervención de las administraciones públicas con el fin de prevenir y, en su caso, afrontar este fenómeno.

46. La Administración debería ofrecer a las víctimas de acoso una ayuda más directa a la hora de llevar a cabo determinadas gestiones para defender sus derechos, y no limitar únicamente el servicio a la prestación de información y al asesoramiento.
 47. Los ayuntamientos tienen la posibilidad de delimitar áreas en las que las transmisiones onerosas queden sujetas a los ejercicios de los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración, de acuerdo con lo previsto por el artículo 164 y siguientes del DL 1/2005, con la finalidad no sólo de favorecer la ampliación del patrimonio municipal de suelo y de vivienda, sino también de frenar la presión urbanística que, sobre zonas concretas de la ciudad, contribuye a generar situaciones de acoso inmobiliario.
 48. Los ayuntamientos deben velar para que los propietarios cumplan con los deberes de conservación y rehabilitación, dictar las órdenes de conservación oportunas y proceder a la ejecución subsidiaria de las mismas, en su caso, para evitar situaciones de acoso inmobiliario por falta de conservación de la edificación.
 49. La posibilidad que tienen los inquilinos de las viviendas de edificios en mal estado de conservación manifiesto de solicitar el TEDI con el fin de documentar las situaciones de acoso inmobiliario es una opción poco conocida por los afectados e incluso por las mismas administraciones públicas y las entidades que atienden a las víctimas de acoso, razón por la cual conviene darle difusión.
 50. La Administración tiene la posibilidad de instar al registrador a practicar el asentamiento correspondiente en los libros del Registro de la Propiedad para hacer constar la resolución administrativa que acuerde la ejecución forzosa del acto administrativo, de conformidad con lo previsto por el artículo 196 del DL 1/2005, sin perjuicio de la conveniencia de firmar convenios de colaboración con los registradores de la propiedad, a efectos de garantizar el intercambio de información en posibles casos de acoso inmobiliario.
- nas, ya sea mediante la promoción de vivienda protegida o mediante cualquier otra medida que esté a su alcance.
2. Ante la demanda por parte del propietario de la vivienda de requisitos que no contemple la Ley y que impliquen una carga al arrendatario para acceder a la vivienda, como por ejemplo la exigencia de avales bancarios, merecería la pena valorar la posibilidad de modificar la legislación en materia de arrendamientos urbanos, a fin de incorporar, de forma automática, algún tipo de compensación en las condiciones del alquiler en beneficio del arrendatario, como por ejemplo la ampliación del plazo de duración del contrato o una rebaja de la renta de alquiler.
 3. La gran divergencia existente entre los precios máximos legalmente previstos y los precios existentes en el mercado inmobiliario impide, en la práctica, el acceso a las ayudas para adquirir una vivienda en el mercado libre, por lo que cabe introducir las reformas legislativas que sean necesarias para adecuar los precios máximos de venta previstos legalmente a los precios reales que existen en el mercado inmobiliario o, en su caso, prever otros criterios para otorgar estas ayudas.
 4. La Administración debe prever las medidas necesarias para incrementar el parque de viviendas en alquiler mediante la incorporación en el mercado inmobiliario de las viviendas ya existentes pero que permanecen desocupadas por el recelo de los propietarios a ponerlas en el mercado en alquiler ante la causa de desperfectos o ante el posible impago de las rentas. Entre otros, se sugieren las siguientes medidas:
 - El otorgamiento de ayudas económicas para rehabilitar las viviendas desocupadas cuando los propietarios se comprometan a incorporarlas en el mercado de alquiler a un precio moderado.
 - La suscripción por parte de la Administración de avales y seguros multiriesgo, de forma que no tenga que ser necesariamente el arrendatario el que asuma el coste de garantizar a la propiedad la confianza y la seguridad necesarias ante la causa de desperfectos o el impago de las rentas.
 - Sobre todo, la agilización de la resolución de los procedimientos judiciales para que los propietarios puedan resarcirse de los daños y perjuicios sufridos en sus viviendas u obtener el cobro de las rentas impagadas, o el

2. SUGERENCIAS

Sobre el acceso

1. Los poderes públicos deben asumir la plena responsabilidad de promover las condiciones necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la vivienda de todas las perso-

desahucio del ocupante, en su caso, en un plazo de tiempo razonable. A tal fin, se deberá dotar a la Administración de justicia de los recursos materiales y personales que sean necesarios para evitar las dilaciones indebidas en la resolución de estos procedimientos, sin perjuicio de valorar convenientemente la necesidad de una reforma procesal que permita garantizar el pleno reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva en estos casos.

- La posibilidad de promover el arbitraje como alternativa a la vía judicial para la resolución de conflictos entre el arrendador y arrendatario, sobre todo en los casos en que la titularidad de la vivienda corresponda a la Administración pública o a una entidad sin ánimo de lucro y el arrendatario sea una persona vulnerable que se pueda ver en una situación de desamparo en el caso de que se acuerde su desahucio.

Sobre la promoción y gestión

5. Tiene igualmente una importancia relevante la necesidad de que los ayuntamientos cumplan con la disposición legal contenida en el artículo 157 del DL 1/2005 sobre la necesidad de constituir el patrimonio municipal de suelo y de vivienda de forma separada al resto de bienes municipales, con el fin de evitar la disposición de este patrimonio con finalidades desviadas de las que le son propias, como la autofinanciación de los entes locales.
6. Los ayuntamientos deberían adecuar el volumen del patrimonio municipal de suelo y de vivienda a las necesidades previstas en el plan de ordenación urbanística municipal y en el programa de actuación urbanística municipal, así como a los medios económicos de cada ayuntamiento, y cumplir en todo caso el mínimo del 5% que prevé el Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales.
7. Las administraciones públicas deberían ser especialmente cuidadosas a la hora de incorporar al patrimonio público de suelo y de vivienda todos los bienes que legalmente deben integrarlo, especialmente el suelo correspondiente al porcentaje urbanístico de cesión obligatoria y gratuita en suelo urbano y suelo urbanizable, sin perjuicio de incorporar libremente todos los bienes que se consideren susceptibles de ser destinados a las finalidades propias del patrimonio público de suelo y de vivienda.
8. La Administración debe velar por el cumplimiento del deber del propietario de los terrenos de iniciar y finalizar la construcción de las viviendas protegidas en los plazos indicados en el planeamiento urbanístico para evitar la retención de suelo urbanizable con finalidades especulativas e iniciar las actuaciones administrativas necesarias en caso de incumplimiento.
9. Las administraciones públicas deben observar el principio de no segregación espacial por razones socioeconómicas a la hora de delimitar en el planeamiento urbanístico reservas de suelo destinadas a la construcción de viviendas con protección pública, de forma que se evite la concentración excesiva de dicho tipo de viviendas en un mismo lugar, a efectos de garantizar la cohesión e integración sociales de los colectivos más desfavorecidos y evitar la creación de guetos y barrios marginales que se desarrollen al margen del conjunto de la sociedad.
10. Las administraciones públicas deberían disponer de un censo actualizado, de forma permanente, del parque público de viviendas de que disponen en que queden reflejados los datos básicos y la situación de ocupación de la vivienda, a efectos de garantizar que transcurra el mínimo tiempo posible entre que la vivienda queda libre hasta que vuelve a ser adjudicada.
11. Las administraciones públicas que gestionan viviendas protegidas deberían disponer igualmente de un registro de permutas, mediante el cual articular los cambios de vivienda que solicitan los ocupantes de las viviendas protegidas por necesidades de movilidad geográfica.
12. En el ámbito de la vivienda social, la Administración debería valorar también la conveniencia de concertar la gestión de las viviendas protegidas de que disponga con las entidades sociales que trabajan en el campo de la vivienda y de los servicios sociales, lo que puede mejorar la celeridad y eficiencia a la hora de gestionar y adjudicar las viviendas protegidas de titularidad pública dirigidas a las capas de la población más necesitadas. Todo ello se puede articular mediante convenios y otras fórmulas de colaboración para que sean estas entidades las que gestionen viviendas de inclusión, redes de mediación para el alquiler social, modelos residenciales temporales, etc.
13. Es preciso garantizar a los interesados en acceder a la vivienda su derecho a la información,

Sobre derechos y colectivos vulnerables

mediante sistemas de “ventanilla única”, en los que los interesados puedan conocer en cualquier momento cuáles son las promociones de viviendas con protección oficial que ofrecen las diferentes administraciones públicas y entidades de Cataluña y cuáles son los colectivos destinatarios, los requisitos para optar a su adjudicación, los precios de las viviendas, etc.

14. La culminación de este sistema de “ventanilla única” sería la creación de un registro unificado de solicitantes de vivienda, acompañado de un inventario único de pisos disponibles, mediante el cual se pudiese articular la inscripción de los solicitantes de vivienda protegida y también la adjudicación de todas las viviendas que se promoviesen en Cataluña sujeta a algún régimen de protección pública, de forma que se garantizaran los principios de publicidad, transparencia e igualdad de concurrencia que deberían regir en todos los procedimientos de adjudicación de viviendas con protección oficial.
15. Con el fin de cumplir el artículo 47 del EAC, sobre la necesidad de prestar una atención especial a los jóvenes y los colectivos más necesitados, es preciso impulsar líneas de ayuda para el pago del alquiler.
16. Las líneas de ayuda para pagar el alquiler deberían tener en cuenta dos situaciones diferenciadas. En primer lugar, la necesidad de garantizar el acceso a la vivienda en régimen alquiler a los colectivos más vulnerables, mediante fórmulas como avales y ayudas económicas que tengan el carácter de prestación social periódica; y en segundo lugar, la necesidad de ayudar económicamente a aquellas personas que, por circunstancias puntuales, como por ejemplo la pérdida del trabajo, pueden ver en peligro el mantenimiento de su derecho de ocupación.
17. La Administración debe ser especialmente cuidadosa a la hora de determinar cuáles deben ser los requisitos que deben acreditar las personas que quieren acceder a las ayudas para el pago del alquiler y evitar imponer criterios excluyentes o de difícil cumplimiento.
18. Cabría la necesidad de impulsar políticas de concertación entre la Administración y las entidades sociales que trabajan diariamente con los colectivos en riesgo de exclusión social para trabajar en su inclusión social mediante itinerarios de acompañamiento social que no sólo tengan en cuenta su necesidad de acceder a una vivienda, sino también la necesidad de darles el apoyo necesario ante otras problemá-

ticas sociales que también pueden concurrir (drogodependencias, absentismo escolar, situaciones de violencia de género, etc.).

Sobre la adjudicación

19. Es preciso priorizar el sistema de adjudicación mediante sorteo público frente al de baremación como sistema general para adjudicar las viviendas protegidas porque este sistema garantiza una mayor igualdad, transparencia y objetividad, sin perjuicio de aplicar el sistema de baremación en los casos que merecen una consideración especial.
20. Sin perjuicio del respeto al principio de autonomía local, es preciso la aprobación de una normativa de mínimos de ámbito autonómico que determine unas directrices y unos criterios generales que deban seguirse en cualquier procedimiento de adjudicación de viviendas con protección oficial, independientemente de si las viviendas han sido promovidas por la iniciativa pública o privada, con el fin de garantizar que no se produzcan agravios comparativos en función del territorio.
21. El hecho de disponer de una normativa de carácter autonómico que determine unos criterios generales no es impedimento para que los ayuntamientos se puedan dotar también de una regulación normativa propia que determine cuál es el procedimiento concreto y cuáles son los requisitos previstos para adjudicar las viviendas promovidas por el ayuntamiento, con el fin de garantizar una amplia información a los ciudadanos.
22. Si realmente se quiere reconocer la existencia de casos de necesidad urgente que requieren una adjudicación directa de una vivienda protegida, convendría reservar un número de viviendas protegidas para estos casos y regular previamente los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar que se está ante una situación de urgente y extrema necesidad y la administración o el departamento de la administración competente para calificar esta situación.

Sobre la conservación, rehabilitación y habitabilidad

23. La Administración cumple una función muy importante a la hora de velar por el cumplimiento de los deberes que se derivan del derecho de propiedad, por lo que es preciso que

- lleve a cabo inspecciones periódicas para evaluar el estado de conservación del parque de viviendas de Cataluña, dictar las órdenes de conservación que sean necesarias y proceder a los medios de ejecución forzosa que procedan, como por ejemplo la ejecución subsidiaria de las obras de conservación ordenadas o la inclusión de la finca en el Registro Municipal de Solares sin Edificar.
24. La Administración podría valorar la posibilidad de subvencionar el 50% del coste de reparación, en vez de declarar la ruina de la edificación en los casos en que se puedan ver afectadas personas arrendatarias que formen parte de algún colectivo de especial protección, como por ejemplo personas de edad avanzada con recursos económicos limitados, y prever el derecho de resarcimiento de la Administración, mediante la inscripción registral de este derecho como carga sobre la finca, de forma que en el supuesto de que se realice una transmisión, la Administración tuviese derecho, con carácter preferente, a detraer del precio de compraventa el importe correspondiente al coste de las obras de rehabilitación sufragado.
 25. Es oportuno que la Administración de la Generalitat evalúe el número de expedientes de ayudas para la realización de obras de rehabilitación aún pendientes de resolución y pago, a efectos de prever la asignación de una partida presupuestaria extraordinaria a tal fin si aún queda un número suficiente de ayudas pendientes de pago que lo justifique.
 26. Ante la dificultad de los propietarios para llevar a cabo obras que pretenden la supresión de las barreras arquitectónicas existentes, especialmente la instalación de ascensores en fincas antiguas, la Administración debería intervenir a efectos de facilitar la materialización de la voluntad de los propietarios y promover, en su caso, las modificaciones del planeamiento urbanístico vigente que sean necesarias para garantizar la compatibilidad de la actuación pretendida con la legalidad urbanística y las modificaciones en el orden civil que faciliten la adopción de acuerdos en las comunidades de propietarios.
 27. Las administraciones públicas deben impulsar y potenciar líneas de ayuda económica en favor de los propietarios con ingresos económicos limitados que no pueden hacer frente al coste de las obras de rehabilitación.
 28. Es preciso agilizar el procedimiento de tramitación y resolución de la solicitud de ayudas de rehabilitación, considerando que el plazo máximo de seis meses para obtener el resultado del TEDI o del informe interno de Idoneidad es excesivamente largo.
 29. Es preciso destinar los recursos económicos y técnicos necesarios para poner en funcionamiento oficinas locales y comarcales de vivienda en todo el territorio de Cataluña y para mantener y mejorar, como servicio público, las oficinas ya existentes.
 30. Es imprescindible que la Administración impulse y potencie las líneas de ayuda económica necesarias para las personas con movilidad reducida y con ingresos económicos limitados para adaptar las viviendas que constituyan su residencia habitual y permanente, tanto en cuanto a la realización de las obras necesarias para acceder a las viviendas en condiciones de accesibilidad adecuada, como en lo que concierne a la ejecución de las obras necesarias para garantizar su movilidad en el interior de las mismas.
 31. Es preciso que la Administración autonómica lleve a cabo un control más riguroso en el otorgamiento de la cédula de habitabilidad y la Administración local, en la concesión de la licencia de primera ocupación, a la hora de comprobar, por una parte, que se cumplen todos los requisitos mínimos de habitabilidad y, por otra, que se ha cumplido la precedente licencia de obras y que la edificación cumple las condiciones idóneas de seguridad y salubridad que la hacen apta para el uso al que se destina.
 32. Cabe modificar la regulación normativa actual, a efectos de exigir necesariamente la obtención previa de la licencia de primera ocupación para obtener la cédula de habitabilidad, o bien prever otros mecanismos de coordinación y colaboración entre la Administración local y la autonómica que permitan asegurar que, efectivamente, se ha comprobado que la edificación reúne las condiciones de habitabilidad necesarias que dispone la normativa vigente.
 33. Cabría revisar los parámetros que define el Decreto 259/2003, sobre requisitos mínimos de habitabilidad en los edificios de viviendas, para ver si se ajustan a las necesidades actuales y si pueden ser utilizados fraudulentamente para justificar ofertas residenciales alejadas de lo que se puede considerar como una vivienda digna.
 34. Para evitar obligar al adquirente de la vivienda a recurrir exclusivamente a la vía judicial para defender sus derechos, resulta igualmente necesaria la investigación de otras fórmulas y

mecanismos que garanticen un mejor cumplimiento de la normativa vigente en materia de construcción, así como unos procedimientos y mecanismos más ágiles de reclamación para los adquirientes de las viviendas.

Sobre la inspección y la potestad sancionadora

35. La aparición de determinadas situaciones y prácticas, como por ejemplo los casos de sobreocupación de viviendas, el fenómeno de las “camas calientes” o las situaciones de acoso inmobiliario justifican la revisión de la normativa vigente al efecto de valorar su posible incorporación como hechos susceptibles de constituir infracción en materia de vivienda.
36. Asimismo, conviene revisar la normativa de vivienda vigente para incrementar las cuantías de las sanciones actualmente previstas, disponiendo que el beneficio económico derivado de la comisión de la infracción no sea nunca superior al importe de la sanción establecida.
37. La Administración debería llevar a cabo las inspecciones necesarias del parque de viviendas de protección oficial, con el fin de comprobar que éstas estén destinadas a la residencia habitual y permanente de las personas que han sido adjudicatarias.

Sobre el acoso

38. La Administración local y la autonómica deberían crear servicios públicos y gratuitos de asesoramiento en materia de arrendamientos urbanos, teniendo especialmente en conside-

ración el problema del acoso, y la mejora y el impulso de los servicios ya existentes.

39. Es preciso mejorar la coordinación —mediante un protocolo de actuación específico ante casos de acoso inmobiliario, por ejemplo— entre los diversos servicios de los ayuntamientos, entre los que deberían incluirse, como mínimo, los servicios sociales, los servicios de consumo, los servicios técnicos, los servicios de vivienda y la policía local para identificar y actuar en posibles casos de acoso inmobiliario.
40. Es preciso impulsar el programa de rentabilización del parque de alquiler privado que prevé el artículo 60 del Plan de Vivienda 2004-2007 y que tiene por objeto pactar convenios con propietarios de viviendas que obtienen unas rentas muy bajas porque se tratan de contratos de arrendamiento anteriores al año 1985, con la finalidad de prever ayudas para compensar el diferencial entre el alquiler contractual y el alquiler de equilibrio, así como para la realización de obras de rehabilitación.
41. Las administraciones públicas podrían suscribir pactos o convenios con empresas suministradoras de servicios básicos (agua, luz y gas) para evitar mecanismos de acoso, de forma que las empresas puedan verificar con carácter de urgencia las irregularidades que se puedan producir.
42. Puesto que actualmente no existe ninguna normativa vigente que contenga una regulación específica del acoso en el ámbito inmobiliario, es preciso regular normativamente este fenómeno, a efectos de articular una respuesta más eficaz y coordinada de la Administración ante estos casos y de disuadir a los propietarios de comportamientos y actuaciones que constituyen acoso inmobiliario.

RELACIÓN DE ABREVIACIONES

CE: Constitución Española

EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña

BOPC: *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*

Decreto 259/2003: Decreto 259/2003, del 21 de octubre, sobre requisitos mínimos de habitabilidad en los edificios de viviendas y de la cédula de habitabilidad

DL 1/2005: Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo

POUM: Plan de ordenación urbanística municipal

PAUM: Programa de actuación urbanística municipal

PLV: Plan local de vivienda

Plan de Vivienda 2004-2007: Decreto 255/2005, de 8 de noviembre, de actualización del Plan para el Derecho a la Vivienda 2004-2007

LAU'64: Ley de Arrendamientos Urbanos del año 1964

Ley 24/1991: Ley 24/1991, del 29 de noviembre, de la vivienda

FUSM: Fundación Un Sol Món

Decreto 195/2001: Decreto 195/2001, de 10 de julio, sobre el procedimiento de adjudicación de viviendas promovidas por la Generalitat de Catalunya.

Decreto 455/2004: Decreto 455/2004, de 14 de diciembre, de regulación del Plan de Rehabilitación de Viviendas de Cataluña

TEDI: Test del edificio

THE RIGHT TO HOUSING: OBSTACLES AND LIMIT

MONOGRAPHIC REPORT (SUMMARY)

July 2007

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

SUMMARY

THE RIGHT TO HOUSING: OBSTACLES AND LIMITS

The *síndic de Greuges* (Catalan Ombudsman), Rafael Ribó, considers the right to housing to be a basic right indispensable for the integral development of the person. According to the Catalan Ombudsman it is necessary to have more ground available, more social housing and more financing to guarantee the exercise of this right, and it is necessary to agree on the public and private activity to this aim.

The harmonization of public and private activity should include the following leading actors: the Catalan Government, town councils, financial sector, social entities and the group of juridical operators (lawyers, notaries, recorders and judges) to eliminate the obstacles in the exercise of the right to housing.

During the last years, the Catalan Ombudsman has observed an increasing trend in complaints received on the subject of housing, 3% of all the complaints handled in the institution. This circumstance, together with more and more widespread civic consideration of housing as a basic right, leads to making this extraordinary report on housing.

It should not be forgotten that the Spanish Constitution of 1978 affirms everybody's right to a "worthy and suitable housing" (art. 47) and, at the same time, it urges public powers to promote the conditions to make this right effective. Likewise, article 50 specifies this right concerning old people and affirms that public powers have to guarantee economical viability through a social services system that pays attention to specific housing programs.

The 2006 Catalonia's Statute of Autonomy, echos this constitutional principle, including, among other ruling principles, the public powers' duty to facilitate access to housing from two basic vectors: the creation of land and the promotion of both the public and protected housing, with special attention to the youth and the more needy collectives.

Therefore, the Spanish Constitution and the Catalan Statute coincide in affirming the right to have

a fit and suitable housing, and urge public powers to make a special emphasis, in their policies, for elderly people, youth and to people with few resources; social sectors that this report places in the very middle of the accessibility to a more and more difficult fit housing.

To go further, the European Letter on the Rights of Man in the City (Saint Denis, May 2000) affirms that municipal authorities have to supervise the existence of a suitable offer of housing, without distinction of the income level, with capacity to accommodate homeless and with reception structures that guarantee the security and the dignity of victims of any kind of violence.

If these are the inspiring principles on the subject of housing and, parallelly, there are more and more difficulties to access, it seems appropriate that we ask ourselves: where are the obstacles for the exercise of the right to housing? Are there any limits to exercising this right?

In what concerns the demand and offer of housing circumstances, an approach like: "let the market put things in their place" is not acceptable from the consideration of housing as a basic right. We are faced by a non uniform market from the perspective of demand as well as offer. From the demand because there are people who look for housing for different reasons, to live in, to purchase as an investment, as a second residence or to leave it empty from fear of problems with tenants or because they do not need the rents. From the offer because the Catalan Government, town councils and private sector work in a single market, then an important regulation is needed, if we really want to guarantee those who have less economical resources the right of access to housing. Therefore, agreement among these three agents is necessary in order for the offer regulation to be agreed on, so that the set demand can be attended to without creating comparative offense and, at the same time, discriminate positively people in risk of social exclusion, elderly people and the youth.

To prepare this report we counted on collaboration with the foundation *Un Sol Món* (An Only World),

of the social work of Caixa Catalunya, which carried out a survey in 41 towns in Catalonia, where 64.03% of the Catalan population live. The results of the survey have served to contrast the data related to complaints received by the institution. This report also contains the statistical study of the closed complaints during 2005 and 2006.

The report is structured in three chapters. The first one analyzes complaints handled by the Catalan Ombudsman during 2005 and 2006 which give us an overall view of which are the civic worries about exercising the right to housing as well as of the administrations' answer; likewise, it brings some sociological touches about the communities where we can find the main barriers when exercising this right.

As an annex to this chapter we put together some local ombudsmen opinions related to this question. They are proximity complaints and reflections about the problem that allows us to observe that there is a clear similarity between what local ombudsmen dealt with and the complaints handled by the Catalan Ombudsman, with a special emphasis on the social problems of many of these complaints.

The second chapter focuses on the institution's reflections about the limits in exercising the right to housing, in an attempt to mainly put structural elements that go beyond a legislature or a legislative application.

Finally, the third chapter collects the conclusions and the suggestions derivative of this report, with the hope they can be useful to the existing debate about these problems, to promote policies to eliminate the barriers that block exercising the right to have fit housing and to collaborate with the administrations in the research of measures to improve the situation, especially taking into account the collectives in risk of social exclusion.

The Síndic's performances on housing (2005-2006).

The objective of this chapter is to analyze what are the main problems citizens face concerning public administrations on the subject of housing –on the basis of the complaints received and without a globalizing spirit– and the resolutions issued by the Catalan Ombudsman to guarantee Catalan citizens' fundamental rights. The period studied includes 2005 and 2006.

During 2005 and 2006 the Ombudsman received a total of 339 complaints (132 in 2005, and 207 in 2006) related to housing problems. 247 of these have been studied in this report.

Complaints have been presented, mostly, by people residing in towns of more than 50,000 inhabitants in the metropolitan area of Barcelona. However there have been complaints from 70% of the counties, which makes the extense territorial reach of the housing problem evident.

The portrait of the person who has addressed the Síndic is that of a young woman, resident in the metropolitan area of Barcelona.

The highest number of the Síndic intervention requests makes reference, firstly, to access and purchase (88 cases) and, secondly, to housing conservation and maintenance (85). However, it is necessary to highlight that, with respect to 2005, the highest increase has been in complaints related to the construction and the asuitability. Complaints referring to reduced mobility problems were 12.9%.

The number of census' years that some town councils require to apply for a house is access requirement questioned most.

The lack of coordination among administrations generates severe problems for citizens to exercise their rights.

Annex 2

Local ombudsmen collect complaints which reveal the need of a preventive policy. Clear coincidences with the problems that serve as basis for writing this report come from the analysis. A conclusion: it is absolutely necessary to increase the offer of protected housing.

These are some of the main conclusions referred to in this extraordinary report, "The Right to Housing: Obstacles and Limits", which the síndic Rafael Ribó delivered to the president of the Catalan Parliament, Ernest Benach, on 4th July 2007.

Non uniform market

As stated before, we are facing a non uniform market from the point of view of both offer and demand.

To guarantee the exercise of the right to housing it is necessary to have more available land, more social housing and more financing. In order to put more social housing at the disposal of those that need it most, a double line of scale, with positive discrimination for the sectors in risk of exclusion, and of universal allotment for general access is

necessary; it is also necessary to improve the inventory of applicants registration and available flats, to unify management entities, to establish some parameters with universal value in all Catalonia and to activate renting policies, until now inexistent.

About access

- The trend of rising house prices, in the market of renting as well as in that of purchasing and selling, maintained during the last years has questioned the accessibility in housing not only of the more deprived or vulnerable collectives of the population, but also of a great number of people with low or middle incomes.
- Problems of access to housing for collectives in risk of exclusion bring to light the fact that difficulties in house access becomes the element that hampers many people's social insertion. In many cases, the lack of housing blocks the closing of the poverty circle, even if many hours are worked.
- If we go beyond the social impacts of house access difficulties for the sectors in the risk of social exclusion, the wage/price relationship of square meter partly explains the difficulties of access to housing for the whole of the population, in relative terms, and every time the fringe population with difficulties of access is greater.
- Placed in the field of the offer, it has reiteratedly been affirmed that the increase of the price of land is one of the factors that provokes the price increase of housing. If this affirmation is certain in strictly monetary terms, it is also true that it is the terrain value expectation, in view of the rising prices of housing (speculation) that provokes the increase in the value of the terrain.

Town councils' perception

- The survey carried out by the foundation Un Sol Món –in 41 towns of more than 10,000 inhabitants in Catalonia– on the municipal responsible people, finds that the most frequent problem of those detected in towns is of permanence in the familiar nucleus which affects mainly young people, a percentage of 19.70%.
- Close to this we find the problem derived from the lack of adapted housing for the population with reduced mobility, which affects elderly people as well as disabled people, a percentage of

18.89%. Next, economical difficulties to pay the rent or the quota of mortgage-related loan, a percentage of 18.20% and, finally, the cases of lack of own housing, which constitute 17.37% of the total set of problems concerning housing, including, among other, the cases of people living in rooms, hostels, guesthouses, friends or relatives houses, shared houses or houses illegally occupied.

About promotion and management

- Using economical help and fiscal policies, it is necessary to foster and stimulate the promotion of official protected housing preferably with a rent regime, and not a purchase and sale regime, because renting is a more suitable option in the face of needs of transitory housing, as can be the case of young or elderly people and, at the same time, it guarantees people's geographical mobility because it does not mean an everlasting tie.
- Without damaging the respect for local autonomy and for the leadership town councils should have when promoting necessary performances on the subject of housing, housing public policies now have a supramunicipal character which exceeds local administrations' typical performance area. This is why cooperation and collaboration among several public administrations dealing with housing are necessary.

About rights and vulnerable collectives

- In any promotion of official protected houses, either public or private, 3% of the total number, have to be adapted and reserved for disabled people who have permanent reduced mobility.
- The difficulty in access to housing has become one of the main factors of social exclusion, together with the lack of work and health problems, to such an extent that many people are in situations of poverty and social exclusion –which they had already overcome– because of not being able to access housing from where to renew their life.
- The lack of access to housing can make the rest of social policies allowing stable and inclusive situation security ineffective. This is why it is essential that several public administrations have a sufficient number of inclusion houses for long and medium stays to establish itineraries for social incorporation of the collectives in risk of social exclusion.

- It is necessary to establish suitable coordination among several public administrations that operate in housing, health, work, social services areas, etc, in order to be able to approach the phenomenon of social exclusion in its entire dimension, through all the implied administrations' joint and coordinated work.

About allocation

- In spite of understanding that the requirement of having some minimum income to have access to protected property is to guarantee a buyer's minimum economic reliability to be able to face the price of dealing, we consider it is necessary to flexibilize the demand and accreditation of this requirement.
- Census in a determinate town can not constitute a limitation to the people's right to have access to official protected housing. Other linking elements could be taken into account, not only and exclusively the criterion of residence, e. g. the situation of the working in that town.

About rehabilitation, conservation and habitability

- Public administrations have to promote integral remodelling and urban renewal performances of more degraded neighborhoods or zones, especially taking into account old areas where there are often people living with very low rents and in degraded properties in an evident ruinous state. They have also to take into consideration that urbanistic added values generated by these performances often produce violent estate and urbanistic situations, such as cases of housing harassment.
- Administration has to attempt to make neighborhood residents the first to be favoured by urban remodelling and that the people affected are rehoused in the same neighborhood. At the same time, Administration should guarantee maintenance of the pre-existent commercial activities in order to guarantee social cohesion in the neighborhood.

About inspection and sanctionative authority

- Administration has the duty to make sure that the rentals and the sales meet legally established conditions.

- Regarding complaints on the subject of housing the Administration has to be strong and effective, for the purpose of carrying out inspections and necessary research to clear up denounced facts and to initiate, if it is proper, the corresponding sanction procedure, especially when it is a matter of protected housing.
- It is necessary for the Administration to carry out a more rigorous control with respect to the activity of estate intermediation.

About real state harassment

- The fact that real estate harassment is not a private problem between individuals, but also a real social problem that affects the more deprived collectives of the population justifies the public administrations' intervention in order to prevent it and, if necessary, to face this phenomenon.
- Administration should offer the victims of harassment more direct help when carrying out determinate measures to defend their rights, not merely limiting itself to offer services of information and advice.

The main recommendations and proposals made by the Catalan Ombudsman in order to optimize the situation of the right to housing in Catalonia are the following:

About access

- Public powers have to assume the full responsibility of promoting the necessary conditions to guarantee the full right to housing.
- It is necessary to promote different measures to incorporate unoccupied houses into the market, e. g. aid for the rehabilitation or the subscription on the part of the Administration of multirisk insurances so that the owner does not have to assume damages or unpaid rents, etc.

About promotion and management

- Public administrations should always have an updated census of the number of public housing, in order to guarantee the least possible time from the house becoming free until being awarded again.
- In the area of social housing, Administration should also appraise the convenience to set up

available protected housing management with social entities working in housing and social services areas which can favour celerity and efficiency improvement when managing and allocating protected public houses addressed to the neediest sectors of the population. All this can be done through agreements and other collaboration formulas so that these entities manage inclusion houses, social rent mediation networks, temporary residential models, etc.

About rights and vulnerable collectives

- It is necessary to implant “only one window” systems for the people interested in access to housing as well as creating a unified registry of applicants.
- Administration has to be specially careful when deciding the necessary requirements that people who want to access aid for the payment of the rent have to fulfill, and also avoid imposing excluding or difficult criteria.

About allocation

- It is necessary to prioritize the award system through a public draw in front of that of scale because a draw guarantees higher equality, transparency and objectivity, and also does not discriminate against people in risk of social exclusion, elderly people and youth.
- It is necessary to approve a minimum of autonomous regulations which determine some general criteria that have to be followed in any procedure of council housing award, without damaging the respect of the local autonomy principle.

About rehabilitation, conservation and habitability

- It is necessary to subsidize 50% of the repair cost, instead of declaring the building in a state of ruin, in cases in which tenants who are part of

some collective of special protection may be affected, such as elderly people with limited economic resources, and to establish a charge in the Land Registry to retrieve the subsidy at the moment of sale.

- It is necessary to revise the decree about minimum habitability requirements in order to assure suitable housing at all times.
- The autonomous Administration has to improve regulations and carry out a more rigorous control when conceding certificates of habitability and in the concession of first occupation licenses.

About inspection and sanctionative authority

- It is necessary to revise the regulations in force to include, overoccupation of a house –the so called “warm beds”– or harassment situations, as an offense. The existence of these situations and practices justify the revision of the regulations in force.
- Administration should carry out the necessary inspections of the number of official protected housing, in order to control that these are awardees’ usual and permanent residences.

About real state harassment

- It is necessary that local and autonomous Administration create public and free information services on the subject of urban rents or promote already existing services, taking the problem of harassment into special consideration.
- Since at present there are no valid regulations containing specific harassment regulation in real estate, it is necessary to regulate this phenomenon normatively, in order that Administration give a more effective and coordinated answer concerning these cases and for the purpose of discouraging the owners from harassment behaviors and performances.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Josep Anselm Clavé, 31
08002 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

