



INFORME SOBRE EL ACCESO A LA VIVIENDA SOCIAL

NOVIEMBRE 2015

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME
SOBRE
EL ACCESO A
LA VIVIENDA
SOCIAL

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Noviembre de 2015

Informe sobre el acceso a la vivienda social. Noviembre 2015

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © AAVV Barri de Navas

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. LA GESTIÓN DEL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS	7
1. CREACIÓN DE REGISTROS DEL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS	
2. COORDINACIÓN Y LA COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	
3. AGILIZACIÓN DE LAS LABORES DE REHABILITACIÓN Y DE ADECUACIÓN DE LAS VIVIENDAS	
4. LA CONCERTACIÓN DE LA GESTIÓN DE LAS VIVIENDAS CON ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO	
5. CREACIÓN DE SERVICIOS ESPECÍFICOS ADMINISTRATIVOS	
6. REALIZACIÓN DE INSPECCIONES PERIÓDICAS	
7. DOTACIÓN DE RECURSOS MATERIALES Y PERSONALES SUFICIENTES	
8. IMPULSO DEL FONDO SOCIAL DE VIVIENDA	
II. INCREMENTO DEL PARQUE DE VIVIENDAS DESTINADO AL ALQUILER SOCIAL	11
1. CONSECUCCIÓN DE ACUERDOS CON LOS GRANDES TENEDORES DE VIVIENDAS ACTUALMENTE DESOCUPADAS	
2. SOCIEDAD DE GESTIÓN DE ACTIVOS PROCEDENTES DE LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA (SAREB)	
3. EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE ADQUISICIÓN PREFERENTE EN RELACIÓN CON LA TRANSMISIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL	
4. EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO EN RELACIÓN CON LA TRANSMISIÓN DE LAS VIVIENDAS ADQUIRIDAS EN PROCESOS DE EJECUCIÓN HIPOTECARIA	
5. MOVILIZACIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDAS DE TITULARIDAD PRIVADA DESOCUPADO	
6. PROMOCIONES DE VIVIENDAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y QUE ESTÁN DESOCUPADAS	
7. VENTA DE PROMOCIONES DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN A TERCEROS	
III. MEJORA DE LOS PROCESOS DE ADJUDICACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL	15
1. TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD EN LA PARTICIPACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL	
2. ACCESO A LA VIVIENDA DE LAS PERSONAS QUE NO DISPONEN DE INGRESOS ECONÓMICOS	
3. AGILIDAD Y CELERIDAD EN LA ADJUDICACIÓN	
4. INTERRELACIÓN ENTRE LOS REGISTROS DE SOLICITANTES DE VIVIENDA CON LOS REGISTROS DE LOS PARQUES PÚBLICOS DE VIVIENDA	
5. ESTUDIO DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA ACTUALES Y FUTURAS	
IV. SITUACIONES DE EMERGENCIA SOCIAL Y ECONÓMICA	19
1. LA LEY 24/2015, DE 29 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA Y LA POBREZA ENERGÉTICA	
2. MESA DE VALORACIÓN PARA SITUACIONES DE EMERGENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA AGENCIA DE LA VIVIENDA DE CATALUÑA	
3. FALTA DE UNIFORMIDAD DE CRITERIOS FRENTE A LAS SOLICITUDES DE VIVIENDA EN SITUACIONES DE EMERGENCIA SOCIAL	
4. DIFICULTAD EN LA DEFINICIÓN DE LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA SOCIAL	
5. REQUISITOS EXCLUYENTES EN EL ACCESO A UNA VIVIENDA	
6. AGILIDAD Y CELERIDAD FRENTE A LA SITUACIONES DE EMERGENCIA SOCIAL	

- 7. ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL Y REINSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS ADJUDICATARIAS
- 8. LA INTERVENCIÓN DEL TERCER SECTOR
- 9. INSUFICIENCIA DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES
- 10. ACTUAL SITUACIÓN DE CRISIS MIGRATORIA
- 11. LAS GARANTÍAS DE ACCESO DE LAS FAMILIAS CON HIJOS A CARGO A LAS VIVIENDAS DE EMERGENCIA SOCIAL

V. ESTABLECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN PARA EVITAR SITUACIONES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL.....27

- 1. MEDIDAS CONTRA EL SOBREENDEUDAMIENTO RELACIONADO CON LA VIVIENDA HABITUAL
- 2. AJUSTE DE LAS RENTAS DEL ALQUILER PARA EVITAR DESAHUCIOS ADMINISTRATIVOS
- 3. BONIFICACIÓN POTESTATIVA EN EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES
- 4. INSUFICIENCIA DEL PRESUPUESTO DESTINADO A LAS AYUDAS PARA EL ALQUILER Y LA REHABILITACIÓN
- 5. PLAZOS PARA RESOLVER LAS SOLICITUDES DE AYUDAS PARA EL PAGO DEL ALQUILER Y PARA EL PAGO DE LAS CUOTAS HIPOTECARIAS
- 6. REVISIÓN DE LOS TIPOS DE INTERÉS DE LOS PRÉSTAMOS CALIFICADOS
- 7. LOS PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN EN LOS CASOS DE DESAHUCIO

SUGERENCIAS 31

- I. EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DEL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS
- II. CON LA FINALIDAD DE INCREMENTAR EL PARQUE PÚBLICO DESTINADO A ALQUILER SOCIAL
- III. EN RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE ADJUDICACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL
- IV. EN RELACIÓN CON LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA SOCIAL Y ECONÓMICA
- V. EN RELACIÓN CON LA NECESIDAD DE PREVENIR SITUACIONES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

SUGERENCIAS DESTACADAS 34

1. INTRODUCCIÓN

Las quejas que actualmente recibe el Síndic de Greuges en materia de vivienda tienen que ver, principalmente, con las dificultades con que se encuentran muchas personas y colectivos en situación de vulnerabilidad a la hora de acceder a una vivienda digna y asequible, por una parte, y con la respuesta insuficiente de la Administración ante su situación de necesidad de vivienda, por otra.

Este informe tiene por objetivo poner de manifiesto las problemáticas más habituales que actualmente se están constatando en relación con las dificultades para acceder a la vivienda, a raíz del análisis de las quejas recibidas.

Asimismo, pretende valorar la suficiencia de los recursos públicos de que dispone la Administración para garantizar la satisfacción del derecho a la vivienda en los términos que establecen los artículos 26 y 47 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, y analizar si los procedimientos para la adjudicación de viviendas de protección oficial constituyen una herramienta ágil y eficaz a la hora de garantizar el acceso a una vivienda protegida, sobre todo cuando se trata de una situación de emergencia social.

Así pues, en primer lugar, es preciso poner de manifiesto que las quejas más reiteradas en materia de vivienda son las siguientes:

1. Las quejas presentadas por personas o unidades de convivencia que acreditan que llevan años inscritas en el Registro de Solicitantes de Viviendas de Protección Oficial y que, a pesar de eso, aún no han podido acceder a una vivienda protegida. A menudo, estas personas también se quejan de la información insuficiente que han recibido en relación con los procedimientos de adjudicación en que han participado, a la vez que manifiestan su interés en conocer las previsiones de la Administración para garantizarles el acceso a una vivienda en el futuro.

2. Las quejas presentadas por personas que manifiestan que están en una situación de emergencia social y que piden una respuesta inmediata de la Administración en cuanto a la garantía de su derecho a la vivienda, sobre todo a raíz del incremento de los procesos

judiciales de ejecución hipotecaria y de desahucio, así como de las dificultades de inserción en el mundo laboral actualmente existentes, que comportan que estas personas no dispongan de suficientes recursos económicos para acceder a una vivienda en el mercado libre ante la pérdida de lo que ha sido su vivienda habitual.

3. Las quejas que ponen de manifiesto la existencia de viviendas de protección oficial que presumiblemente están vacías o que han sido objeto de ocupación por personas que no han resultado adjudicatarias mediante los procedimientos de adjudicación legalmente establecidos.

4. Las quejas que ponen en evidencia la insuficiencia de las partidas presupuestarias que la Administración destina a garantizar el acceso y el mantenimiento de la vivienda habitual, hecho que se ve reflejado en las quejas que hacen referencia a la imposibilidad de acceder a la prestación o a la subvención solicitada como consecuencia del agotamiento del presupuesto inicialmente establecido.

Éste es el caso de las prestaciones para el pago del alquiler que se convocan anualmente, la convocatoria extraordinaria de prestaciones económicas de urgencia especial para el pago del alquiler, de cuotas de amortización hipotecaria para el año 2014 dirigida a personas en situación de paro de larga duración y las subvenciones para la realización de obras de rehabilitación y de accesibilidad.

A criterio del Síndic de Greuges, la solución a las problemáticas planteadas anteriormente requiere la adopción de una serie de medidas en los ámbitos de actuación que se exponen a continuación:

- I. Gestión del parque público de viviendas
- II. Incremento del parque de viviendas destinado al alquiler social
- III. Mejora de los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial
- IV. Adopción de medidas de prevención que permitan evitar situaciones de exclusión residencial.

I. GESTIÓN DEL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS

Es evidente que el objetivo que debe perseguir cualquier administración pública que disponga de un parque de viviendas de protección oficial es la plena ocupación, es decir, que las viviendas estén destinadas a la residencia habitual de las personas y los colectivos más desfavorecidos, y que hayan resultado adjudicatarios de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos, de forma que se garantice que entre el momento en el que la vivienda queda disponible y aquél en que vuelve a ser adjudicada transcurra el mínimo periodo de tiempo posible.

1. CREACIÓN DE REGISTROS DEL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS

Para alcanzar el objetivo anterior, es imprescindible que las administraciones públicas que son titulares de viviendas de protección oficial se doten de un inventario permanentemente actualizado de su parque público de viviendas en el que estén debidamente reflejadas las características esenciales de la vivienda.

En este inventario, deberían constar, al menos, los datos físicos de la vivienda, como la superficie y la distribución y si se trata de una vivienda adaptada, su localización física y los datos identificativos, como la referencia catastral y los datos de inscripción en el Registro de la Propiedad, el título en virtud del cual se ha adjudicado la vivienda y cualquier otra vicisitud que se produzca durante el periodo de protección de la vivienda, como situaciones de desocupación u ocupaciones no consentidas.

Todo ello, con el fin de disponer de datos reales y fiables no sólo del número de viviendas protegidas de que disponen las administraciones públicas, sino también del estado de ocupación y de la previsión de disponibilidad de la vivienda para poder ser adjudicada de nuevo.

Asimismo, el Síndic considera que los inventarios de las diferentes administraciones públicas deberían estar interrelacionados mediante un único registro o base de datos,

de forma que cualquier administración pudiese acceder para conocer la disponibilidad de viviendas de protección oficial en cualquier parte de Cataluña.

Al igual que los registros de solicitantes municipales se integran en un registro único, los inventarios del parque público de viviendas de las diferentes administraciones también se integrarían en un único registro o base de datos que permitiese interrelacionar la demanda de vivienda con la disponibilidad de viviendas protegidas en tiempo real.

Estas medidas permitirían no sólo agilizar la adjudicación de las viviendas de protección oficial, sino también dar una mejor respuesta a las solicitudes de cambios de vivienda que a menudo presentan los adjudicatarios por diferentes razones (movilidad laboral, problemas de convivencia, motivos de salud, etc.), a la vez que permitiría favorecer la adjudicación de las viviendas disponibles en municipios o zonas donde no existe una demanda suficiente de vivienda.

Además, la creación de estos inventarios o registros de viviendas de protección oficial permitirían facilitar las labores de inspección y control del fraude que la Administración necesariamente debería llevar a cabo para garantizar que la vivienda se está destinando a residencia habitual y permanente del adjudicatario legal.

2. COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En coherencia con lo anterior, sería conveniente que las diferentes administraciones públicas que disponen de un parque público de viviendas protegidas alcancen entre sí los compromisos necesarios que permitan garantizar la cesión de las viviendas propias que estén disponibles en favor de otras administraciones, cuando así sea necesario para dar respuesta a las necesidades de vivienda actuales.

La consideración del derecho a la vivienda como un derecho básico requiere la necesaria coordinación y colaboración de las diferentes administraciones públicas con competencias en materia de vivienda y, muy especialmente, de las que disponen

de un parque público de viviendas para poder garantizar la efectiva satisfacción del derecho a la vivienda.

3. AGILIZACIÓN DE LAS LABORES DE REHABILITACIÓN Y DE ADECUACIÓN DE LAS VIVIENDAS

Es preciso agilizar las labores de rehabilitación y de adecuación de la vivienda, de forma que transcurra cuanto menos tiempo mejor entre una adjudicación y otra.

Eso no sólo permitiría agilizar la adjudicación de las viviendas, sino también evitar ocupaciones ilegales por terceras personas, con los problemas derivados que comportan: el inicio de actuaciones de recuperación de la posesión, en algunos casos; problemas de convivencia y supuestos de fraude como el subarrendamiento de pisos públicos, y, sobre todo, la imposibilidad del adjudicatario legal de la vivienda de acceder a la misma.

4. LA CONCERTACIÓN DE LA GESTIÓN DE LAS VIVIENDAS CON ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO

La titularidad pública de las viviendas de protección oficial no excluye la posibilidad de concertar su gestión con las entidades sin ánimo de lucro que trabajan de forma habitual con colectivos vulnerables y en riesgo de exclusión social, y que, a menudo, pueden garantizar un mejor acompañamiento social de las personas y unidades de convivencia adjudicatarias, en tanto que conocedoras de problemáticas sociales que pueden concurrir junto con la necesidad de acceder a una vivienda, como son situaciones de violencia machista, drogodependencias, problemas de salud mental o dificultades de inserción en el mercado laboral, entre otros.

5. CREACIÓN DE SERVICIOS ESPECÍFICOS ADMINISTRATIVOS

Sin perjuicio de la posibilidad que tienen las administraciones públicas de concertar la gestión de las viviendas de protección oficial con entidades sin ánimo de lucro, es necesario

que las administraciones que gestionan directamente su parque público de viviendas se doten de los servicios necesarios que permitan dar respuesta, con agilidad y eficiencia, a las diferentes problemáticas que puedan surgir en relación con la gestión y ocupación del parque público de viviendas.

Estos servicios deberían tener por finalidad garantizar, en primer lugar, un acompañamiento social aparejado a la adjudicación de la vivienda, en la medida en que es necesario establecer los itinerarios de acompañamiento social que permitan garantizar la permanencia en la vivienda y la atención de otros problemas sociales que, a menudo, pueden afectar a las personas adjudicatarias.

La creación de estos servicios también permitiría dar una respuesta más ágil al conjunto de solicitudes y reclamaciones relacionadas con la ocupación de las viviendas que pueden presentar los ocupantes, como las relacionadas con el estado y la adecuación de las viviendas y con el funcionamiento de las instalaciones, o las relacionadas con conflictos de convivencia, las demandas de cambios de viviendas o las que tienen que ver con las variaciones de las rentas del alquiler y el resto de gastos que se repercuten junto con la renta del alquiler, entre otros.

6. REALIZACIÓN DE INSPECCIONES PERIÓDICAS

De acuerdo con lo previsto por la normativa vigente, las viviendas de protección oficial deben destinarse a la residencia habitual de los adjudicatarios, previendo el artículo 105 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, como causas que justifican la procedencia del desahucio administrativo de los beneficiarios, arrendatarios u ocupantes de las viviendas de protección oficial que sean titularidad pública la no destinación de la vivienda a domicilio habitual y permanente o la cesión, total o parcial, no autorizada de la vivienda, entre otros supuestos.

En coherencia con lo anterior, es necesario que las administraciones públicas titulares de las viviendas de protección oficial lleven a cabo inspecciones periódicas de su parque

público de viviendas para comprobar posibles situaciones de desocupación, o cesiones y alquileres no autorizados. Se trata de comprobar que la vivienda constituye la vivienda habitual y permanente de la unidad familiar a la que fue adjudicado e incoar, en caso contrario, los expedientes sancionadores correspondientes.

7. DOTACIÓN DE RECURSOS MATERIALES Y PERSONALES SUFICIENTES

El desempeño de las diferentes funciones que comporta la gestión del parque público de viviendas a que se ha hecho referencia anteriormente (las labores de rehabilitación y adecuación de las viviendas, la resolución de las reclamaciones, las labores de comprobación del estado de ocupación de las viviendas, las labores de acompañamiento social, etc.) requiere que la Administración se dote de los recursos materiales y personales suficientes para llevar a cabo una gestión adecuada del parque público de viviendas y, más aún, cuando la voluntad debe ser incrementar el parque público de viviendas para dar respuesta a la creciente demanda de vivienda social.

8. IMPULSO DEL FONDO SOCIAL DE VIVIENDA

Mediante Acuerdo de 12 de junio de 2015 se constituyó el Fondo social de vivienda, destinado a las personas y los colectivos que tienen más dificultades a la hora de acceder a una vivienda. Este fondo se configura como un instrumento destinado a poner a disposición de las personas y familias en riesgo de exclusión residencial las viviendas de titularidad pública y privada que integren el Fondo, bajo el régimen de alquiler social.

Las entidades y administraciones públicas firmantes del acuerdo anterior manifestaron su voluntad y su compromiso de llevar a cabo las actuaciones necesarias para incrementar el Fondo de vivienda.

Ciertamente, la creación del Fondo social de vivienda puede ser un instrumento muy eficaz para consolidar un parque público en alquiler que, con independencia de su titularidad, sea destinado a garantizar el acceso a la vivienda de las familias en situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, será muy importante garantizar que las administraciones públicas y las entidades que han suscrito el acuerdo de creación del Fondo social de vivienda cumplan con los compromisos efectuados de aportación de viviendas, a la vez que es conveniente concretar, desde un punto de vista cuantitativo y temporal, las futuras aportaciones de viviendas, para que el Fondo social de vivienda resulte una verdadera herramienta para dar respuesta a las necesidades de vivienda de los más vulnerables.

Por ello, es necesario un compromiso firme en cuanto a la aportación de más viviendas y es preciso que la comisión de seguimiento que también se constituya realice un seguimiento adecuado del cumplimiento de los compromisos alcanzados por las partes que los han suscrito.

En la medida en que este fondo de vivienda destinado a políticas sociales está integrado por viviendas tanto de titularidad pública como privada, cabría la necesidad de llevar a cabo las actuaciones necesarias que permitan la integración en este fondo de las viviendas de que son titulares las entidades financieras y las empresas inmobiliarias y que actualmente están desocupadas.

II. INCREMENTO DEL PARQUE DE VIVIENDAS DESTINADO AL ALQUILER SOCIAL

Tradicionalmente, la Administración pública ha venido incrementando su parque público de viviendas mediante la promoción de nuevas construcciones, sin perjuicio de otras fuentes de adquisición, como son la adquisición por herencia, donación, cesión u otros y, principalmente, bajo el régimen de compraventa, si bien actualmente se pone de manifiesto la necesidad de dar respuesta inmediata a las situaciones de emergencia social que se están produciendo y la necesidad de atender una demanda de vivienda social que, como consecuencia de la crisis económica, se ha visto incrementada notablemente en los últimos años.

Al mismo tiempo, hay un gran número de viviendas ya construidas y desocupadas en manos de empresas inmobiliarias y entidades financieras, de forma que la vía para incrementar el parque social de viviendas debe tener necesariamente en cuenta la movilización del parque privado de viviendas desocupadas para destinarlo a alquiler social.

Con la finalidad de incrementar el número de viviendas que puedan ser cedidas, bajo el régimen de alquiler, y mediante el establecimiento de una renta asequible, a las personas y los colectivos que sufren más dificultades a la hora de acceder a una vivienda, a continuación se enumeran una serie de propuestas.

1. CONSECUCCIÓN DE ACUERDOS CON LOS GRANDES TENEDORES DE VIVIENDAS ACTUALMENTE DESOCUPADAS

Sin perjuicio de otras medidas de intervención administrativa a las que se hará referencia más adelante en relación con las viviendas desocupadas de las que son titulares las entidades financieras y otros grandes tenedores de viviendas desocupadas, en primer lugar, es preciso que las administraciones públicas destinen los esfuerzos necesarios para alcanzar acuerdos con dichos tenedores de viviendas actualmente desocupadas, principalmente promotoras inmobiliarias y entidades financieras, para que puedan ser cedidas o,

si se tercia, para que puedan ser adquiridas para destinarlas a alquiler social.

2. SOCIEDAD DE GESTIÓN DE ACTIVOS PROCEDENTES DE LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA (SAREB)

En primer lugar, cabe instar ante el Gobierno del Estado las reformas legislativas necesarias para que la SAREB sea concebida como un instrumento de política de vivienda, y no sólo de política financiera, en tanto que, actualmente, el Ministerio de Economía y Competitividad y el Ministerio de Fomento únicamente conciben la SAREB como un instrumento de política económica, obviando las responsabilidades que esta entidad debería asumir en relación con la necesidad de garantizar el derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

La SAREB ya fue objeto de estudio por parte de esta institución mediante la actuación de oficio núm. 7426/2012, en cuyo marco se sugirió que destinase a alquiler social un porcentaje de al menos el 30% de las viviendas que había obtenido a bajo coste, mediante su cesión a las administraciones públicas y a entidades sociales sin ánimo de lucro, las cuales asumirían la gestión de estas viviendas destinadas a alquiler social.

Dada la situación actual de falta de disponibilidad de viviendas para destinarlas a alquiler social, el Síndic reitera la sugerencia anterior.

3. EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE ADQUISICIÓN PREFERENTE EN RELACIÓN CON LA TRANSMISIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

Es necesario que la Administración ejerza los derechos de adquisición preferente de que dispone, en función de la normativa aplicable según la fecha de calificación de la vivienda, en relación con la transmisión a terceros de viviendas de protección oficial; derechos que durante muchos años no se han ejercido.

El artículo 87 y siguientes de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, determinan que la calificación de una

vivienda como protegida comporta la sujeción a los derechos de opción y retracto establecidos legalmente en favor de la Administración, mientras sea vigente la calificación, como forma de control de las transmisiones.

Cabe señalar que, efectivamente, el ejercicio de estos derechos de adquisición preferente hacia la transmisión de viviendas protegidas no sólo permitiría incrementar el parque público de viviendas, sino también incrementar el control público para evitar fraudes en la venta de viviendas de protección oficial, como es la transmisión de las viviendas por precios superiores a los que autoriza la normativa sobre viviendas de protección oficial.

4. EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO EN RELACIÓN CON LA TRANSMISIÓN DE LAS VIVIENDAS ADQUIRIDAS EN PROCESOS DE EJECUCIÓN HIPOTECARIA

Mediante el Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, se regula, ex novo, la posibilidad que tiene la Administración de la Generalitat de ejercer, directamente o a través de entidades de derecho público con personalidad jurídica propia competentes en materia de vivienda, en beneficio propio, del municipio o de otras entidades, los derechos de tanteo y retracto en lo que respecta a la transmisión de las viviendas adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria que estén situadas en áreas de fuerte y acreditada demanda residencial y que hayan sido adquiridas a partir de la entrada en vigor de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

Esta previsión constituye una oportunidad única para la Administración de intervenir en relación con el gran número de viviendas que las entidades financieras han obtenido mediante ejecuciones hipotecarias (en cuyo marco muchas familias han perdido su vivienda habitual) y que actualmente se están transmitiendo a fondos de inversión a precios muy bajos.

5. MOVILIZACIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDA DE TITULARIDAD PRIVADA DESOCUPADO

La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, define claramente, en su artículo 3, apartado d, que una vivienda vacía es aquella que permanece desocupada permanentemente, sin causa justificada, durante más de dos años.

La normativa actualmente vigente ya prevé varios mecanismos e instrumentos legales para incidir en relación con las viviendas desocupadas que incumplen la función social del derecho de propiedad, de forma que las sugerencias del Síndic de Greuges apuntan a la necesidad de dar cumplimiento a la normativa vigente, según se detalla continuación.

5.1. Creación de un registro de viviendas vacías permanentemente actualizado

El primer problema a la hora de determinar el alcance del parque de viviendas desocupado es la falta de cifras claras y fiables en relación con el número de viviendas que actualmente están desocupadas, de acuerdo con la definición legal de vivienda vacía detallada anteriormente. Por este motivo, es indispensable la creación de un registro de viviendas vacías, permanentemente actualizado.

La disposición adicional vigesimocuarta de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, introducida mediante el Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, prevé la creación de un registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante que, sin perjuicio del desarrollo reglamentario, al menos deberá incluir las viviendas adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria que no dispongan de un contrato que habilite su ocupación.

Hay que poner de manifiesto que la creación de este registro de viviendas vacías y la obligación que se impone a los propietarios de las viviendas de comunicar a la Agencia de la Vivienda de Cataluña el número y la relación de viviendas desocupadas de que disponen es, sin duda, un paso adelante para la movilización del parque privado de viviendas desocupadas

y, en definitiva, para garantizar la función social del derecho de propiedad.

Ahora bien, más allá de la obligación legal de los propietarios de comunicar la existencia de las viviendas vacías, las administraciones públicas también deben hacer uso de la información de que ya disponen (como son los datos del padrón de habitantes municipal, los de consumo de los suministros de agua, los relativos al otorgamiento de la cédula de habitabilidad y a la concesión de la licencia de primera ocupación, entre otros) o requerirla, si procede, a las administraciones competentes o a las empresas prestadoras de servicios de interés general, para determinar el estado de desocupación de las viviendas y, si es posible, para determinar los motivos por los que está desocupada, a fin de determinar las políticas públicas que en materia de vivienda sean necesarias para promover la ocupación de la vivienda.

5.2. Medidas de fomento que ofrecen las administraciones públicas para incentivar la ocupación de las viviendas permanentemente desocupadas

La normativa vigente, en concreto, el artículo 42 Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, dispone expresamente que la Administración de la Generalitat, conjuntamente con las administraciones locales, debe incentivar la ocupación de las viviendas permanentemente desocupadas, mediante la adopción de las medidas de fomento que sean necesarias.

En concreto, la normativa indicada hace referencia a la posibilidad de otorgar subvenciones directas a los propietarios de viviendas que están en mal estado para ser alquiladas, la necesidad de impulsar programas de cesión de las viviendas desocupadas a la Administración para destinarlas a alquiler social o la adopción de medidas fiscales para incentivar la ocupación y, en su caso, penalizar la desocupación injustificada de las viviendas.

En este sentido, cabría la necesidad de mejorar el programa de cesión de viviendas desocupadas en favor de la Administración para el alquiler social, que se lleva a cabo mediante la red de mediación para el alquiler social, para superar la desconfianza que los propietarios aún tienen respecto a la posibilidad de ceder a la Administración sus viviendas, mediante el

establecimiento de unas mejores condiciones en favor de los propietarios.

Con la finalidad anterior, podría valorarse, por ejemplo, la posibilidad de que sea la Administración la que garantice directamente ante el propietario el cobro de la renta y la resolución de los daños y los desperfectos que puedan haberse ocasionado en la vivienda.

En definitiva, se trata de ofrecer a los propietarios de las viviendas desocupadas unas medidas de fomento que sean suficientes –bien mejorando las garantías de cobro y de la reparación de los desperfectos, bien mediante el otorgamiento de ayudas para la rehabilitación y la adecuación de las viviendas, ya sea mediante el reconocimiento de beneficios fiscales en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles o cualquier otra medida que se considere adecuada– y que permitan convencer al ciudadano que la opción de ceder su vivienda a la Administración para que se destine al alquiler social es más beneficiosa, en términos económicos y de seguridad jurídica, que la opción de que la vivienda permanezca desocupada.

El apartado quinto del artículo 42 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, determina que la Administración también puede adoptar medidas fiscales para incentivar la ocupación de las viviendas permanentemente desocupadas o, si procede, para penalizar su desocupación injustificada.

En este sentido, cabe recordar las previsiones legales que contiene la normativa tributaria actualmente vigente a tal fin, como es el caso del recargo sobre el tipo de gravamen del Impuesto sobre bienes inmuebles que recoge el artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, o la Ley 14/2015, de 21 de julio, del Impuesto sobre las viviendas vacías, que crea, *ex novo*, el Impuesto sobre las viviendas vacías, que grava la desocupación permanente de una vivienda durante más de dos años sin causa justificada.

5.3. Medidas de intervención administrativa ante la desocupación permanente de las vivienda de forma injustificada

Es necesario que la Administración actúe ante los propietarios que, después de haber

podido acceder al conjunto de medidas de fomento indicadas anteriormente, mantengan, de forma injustificada, la situación de desocupación de la vivienda, mediante la imposición de sanciones, de acuerdo con lo establecido por el artículo 123.1.h) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, que tipifica como infracción grave el mantenimiento de la situación de desocupación después de que la Administración haya ofrecido las medidas de fomento necesarias.

Asimismo, la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, regula, en su artículo 7, como medida para garantizar la función social de la propiedad y para aumentar el parque de viviendas asequibles en alquiler, la posibilidad que tiene la Administración de resolver la cesión obligatoria de viviendas, por un periodo de tres años, para su incorporación al Fondo de viviendas en alquiler para políticas sociales, siempre y cuando se cumplan con los requisitos que determina la Ley.

En definitiva, y como resumen, se trata de realizar una diagnosis del parque de viviendas desocupadas, para determinar las causas de la situación de desocupación y, de acuerdo con lo que resulte, ofrecer las medidas de fomento adecuadas.

En última instancia, la Administración deberá adoptar las medidas de intervención administrativa que sean procedentes, incluso la incoación del correspondiente expediente sancionador o la resolución sobre la cesión de la vivienda para su incorporación al Fondo social de viviendas, si concurren los requisitos establecidos legalmente, en los casos en los que, a pesar de haber ofrecido al propietario de la vivienda desocupada las medidas de fomento adecuadas para garantizar su puesta en el mercado en alquiler, se mantiene de forma injustificada la situación de desocupación permanente de la vivienda.

6. PROMOCIONES DE VIVIENDAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y QUE ESTÁN DESOCUPADAS

Hay que resolver la situación de desocupación de las promociones de viviendas de protección oficial promovidas por la Administración bajo el régimen de compra venta y que actualmente

están desocupadas ante la imposibilidad de las personas interesadas de obtener la financiación necesaria para adquirir la vivienda.

Dada la necesidad actual de priorizar el régimen en alquiler para satisfacer las actuales necesidades de vivienda, cabe tener en cuenta lo previsto por la disposición transitoria primera del Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda, respecto de la posibilidad que tienen los promotores de viviendas de protección oficial destinadas a la venta pendientes de transmisión de solicitar la correspondiente autorización a la administración competente para alquilarlas.

7. VENTA DE PROMOCIONES DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN A TERCEROS

Hay que indicar, de forma contundente, que si la finalidad que deben perseguir las administraciones públicas actualmente es incrementar el parque público de viviendas destinado a alquiler social, no es admisible que la Administración pública venda el parque público a entidades privadas que no tienen por objeto la satisfacción del derecho a la vivienda desde una vertiente social.

Si bien es cierto que la venta de las viviendas no afecta al régimen de protección oficial de la vivienda, que se mantiene durante el periodo de calificación de las viviendas, no es menos cierto que un propietario que no tenga como finalidad el alquiler social concebirá la vivienda como un bien de inversión y adoptará decisiones de acuerdo con esta perspectiva.

En este sentido, el Síndic ha recibido quejas de arrendatarios de viviendas de protección oficial que han visto incrementado el importe total que deben hacer efectivo por la ocupación de la vivienda, como consecuencia de la repercusión de gastos comunitarios o de tributos que, aunque estén previstos expresamente en el contrato de arrendamiento, se repercuten en el inquilino sin tener en cuenta su situación socio-económica.

Además, es evidente que los propietarios que no tienen la debida experiencia o interés en el servicio público de prestación de vivienda protegida y de vivienda social no garantizan el necesario acompañamiento social que debe ir aparejado con el acto de adjudicación de la vivienda.

III. MEJORA DE LOS PROCESOS DE ADJUDICACIÓN DE LOS VIVIENDA DE PROTECCIÓN SOCIAL

En el informe que esta institución presentó en el mes de julio de 2007 con el título El derecho a la vivienda: obstáculos y límites se sugería la creación de un registro unificado de solicitantes de vivienda con protección oficial, entonces inexistente, con el fin de garantizar unas condiciones de igualdad de todos los ciudadanos a la hora de participar en un procedimiento de adjudicación de viviendas.

Posteriormente, mediante la aprobación de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, actualmente vigente, se crea el Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial, y se define como un registro administrativo y público, compuesto por los registros de los ayuntamientos que lo tengan y, en lo que concierne a los otros municipios, por el registro que subsidiariamente establezca la Administración de la Generalitat.

Más adelante, se aprueba el Decreto 106/2009, de 19 de mayo, por el que se regulan el Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial de Cataluña y los procedimientos de adjudicación de las viviendas de protección oficial.

Asimismo, a lo largo de estos años, muchos municipios de Cataluña se han dotado de su propio registro de solicitantes de vivienda con protección oficial.

Cabe señalar que la creación del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial ha sido un paso adelante a la hora de garantizar los principios de transparencia, libre concurrencia e igualdad, y que actualmente constituye una herramienta útil en la adjudicación de las nuevas construcciones de viviendas de protección oficial, a la vez que es el instrumento habitual para la adjudicación de las viviendas del parque público que están disponibles y, por lo tanto, es la herramienta que garantiza la rotación del parque público de viviendas protegidas.

Aun así, también es cierto que la actual situación de crisis económica requiere la revisión de los procesos de adjudicación de viviendas con el fin de mejorarlos de acuerdo con criterios de celeridad más adecuados a las

situaciones de exclusión residencial actuales, y que garantice, al mismo tiempo, el cumplimiento de los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia indicados anteriormente.

Hay que tener en cuenta que un porcentaje muy elevado de viviendas de protección oficial se está adjudicando de forma directa para atender situaciones de emergencia social, sobre todo en los municipios donde existe un gran problema de pérdida de la vivienda habitual como consecuencia de procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria o de desahucio, y no mediante los procedimientos de adjudicación establecidos de acuerdo con el Registro de Solicitantes.

También se han constatado nuevas situaciones derivadas de la imposibilidad de acceder a una vivienda digna ante las cuales las administraciones deben articular las soluciones necesarias, como son las situaciones de realojamiento en viviendas de familiares o amistades con una clara sobreocupación de la vivienda más allá de las ratios legalmente establecidas, el caso de las personas que viven en habitaciones realquiladas o en pensiones, la ocupación a precario de viviendas desocupadas que, en muchos casos, no disponen de los suministros básicos, entre otros.

Así, del análisis de la situación actual, se deriva una manifiesta y preocupante situación de provisionalidad y de inseguridad en materia de vivienda que, por otra parte, tiene una afectación importante en la salud física y mental de las personas y familias afectadas. Hay que tener en cuenta el fuerte impacto que tiene la pérdida o el riesgo de pérdida de la vivienda habitual en las familias y, muy especialmente, en los niños.

Esta situación requiere una revisión a fondo de los sistemas de adjudicación para adaptarlos a las necesidades actuales y la previsión de unos recursos públicos suficientes que den respuesta a las situaciones de necesidad de vivienda actuales.

Además, cabe tener en cuenta que si no se da respuesta a la necesidad de vivienda con la debida celeridad, a menudo esta situación de necesidad de vivienda desemboca en una situación de emergencia social. Por lo tanto, es preciso una planificación y una dotación

de recursos que evite llegar a situaciones de emergencia social, mediante la disposición de mecanismos de prevención que eviten llegar a situaciones más traumáticas y más costosas de resolver.

Por otra parte, de las quejas recibidas, se desprende que, en algunos casos, se está trasladando la solución de la problemática de vivienda a los servicios sociales, los cuales, a menudo, ante la insuficiencia del parque público de viviendas protegidas y la insuficiencia de las partidas presupuestarias destinadas a ayudas en materia de vivienda, no tienen otra alternativa que intentar resolver la necesidad de vivienda mediante el otorgamiento de una ayuda económica y la ayuda en la investigación de una vivienda en el mercado libre.

Ante esta situación, a continuación se proponen una serie de criterios y medidas que deberían tenerse en cuenta a la hora de regular la adjudicación de las viviendas de protección oficial.

1. TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD EN LA PARTICIPACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

El Síndic entiende que es preciso introducir las medidas necesarias que garanticen una mayor transparencia y publicidad en los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial, de forma que las personas inscritas en el Registro de Solicitantes tengan acceso efectivo a la información relativa a las convocatorias de adjudicación de viviendas de protección oficial en que participan.

2. ACCESO A LA VIVIENDA DE LAS PERSONAS QUE NO DISPONEN DE INGRESOS ECONÓMICOS

Debe garantizarse el acceso a la vivienda con protección oficial no sólo de las personas que disponen de ingresos insuficientes para acceder a una vivienda en el mercado libre, sino que debe tenerse muy especialmente en cuenta la necesidad de garantizar el acceso a la vivienda protegida de las personas que no disponen de ningún tipo de ingreso económico o de aquéllas que disponen de ingresos muy reducidos.

3. AGILIDAD Y CELERIDAD EN LA ADJUDICACIÓN

Es necesario revisar el funcionamiento del registro de solicitantes de viviendas de protección oficial para introducir los cambios que sean necesarios que garanticen una mayor agilidad y celeridad en los procedimientos de adjudicación y que, en definitiva, permitan alcanzar una mayor eficacia en la adjudicación de las viviendas protegidas.

Las quejas recibidas denotan que los procesos de adjudicación se dilatan en el tiempo porque las personas inscritas a menudo no actualizan sus datos socio-económicos, o porque sus necesidades residenciales han cambiado desde que se inscribieron en el Registro y renuncian a la propuesta de adjudicación de la vivienda, de forma que no todas las unidades familiares que constan inscritas tienen necesidad de acceder a una vivienda, a la vez que no todas las personas y familias que necesitarían acceder a una vivienda protegida han efectuado la preceptiva inscripción de su unidad familiar como paso previo y necesario para acceder a una vivienda con protección oficial.

4. INTERRELACIÓN ENTRE LOS REGISTROS DE SOLICITANTES DE VIVIENDA CON LOS REGISTROS DE LOS PARQUES PÚBLICOS DE VIVIENDA

Sería muy conveniente, como mecanismo para dar una mejor respuesta a las demandas de vivienda de cualquier parte de Cataluña, la posibilidad de interrelacionar el registro de solicitantes de vivienda con protección oficial con los registros/inventarios de los parques públicos de vivienda de que deberían disponer todas las administraciones públicas titulares de un parque social de viviendas.

Esta fórmula permitiría, por ejemplo, dar respuesta a las demandas de vivienda de un determinado municipio que no tiene disponibilidad de viviendas, mediante la adjudicación de una vivienda sobrante de otro municipio donde no exista una fuerte demanda residencial.

5. ESTUDIO DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA ACTUALES Y FUTURAS

Se constata una creciente dificultad a la hora de definir qué personas o colectivos deberían merecer una atención especial a la hora de garantizar su acceso a una vivienda con protección oficial, sobre todo a la vista del gran número de familias que han perdido su vivienda como consecuencia de procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria o de desahucio.

No hay duda de que, a todos los efectos, existen determinados colectivos que requieren una especial atención a la hora de garantizar su acceso a una vivienda, como son las familias numerosas y monoparentales, los niños, las personas discapacitadas, las que son o han sido víctimas de violencia machista o de acoso inmobiliario, entre otros, pero sólo un análisis exhaustivo de las necesidades concretas de cada municipio permitirá establecer, con rigor, los porcentajes de reserva necesarios o los criterios de priorización más adecuados para dar respuesta a las necesidades de vivienda actuales y futuras.

Es necesario un estudio exhaustivo de las necesidades de vivienda en Cataluña y en cada municipio, mediante los instrumentos de planificación y programación de

viviendas que la normativa vigente ya prevé, como es el caso del plan territorial sectorial de vivienda, los planes locales de vivienda y las memorias sociales del planeamiento urbanístico, sin perjuicio de la elaboración de cualquier otro estudio que se considere necesario para determinar las necesidades de vivienda actuales y futuras.

Asimismo, también deberían tenerse en cuenta los datos que resultan de las personas inscritas en los registros de solicitantes de viviendas de protección oficial, así como los datos sobre los procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria y de desahucios en los que se produzca la pérdida de la vivienda habitual.

Se trata de realizar un estudio detallado y riguroso de la demanda de vivienda que puede resultar de las diferentes fuentes de información indicadas anteriormente, para conocer las necesidades concretas de vivienda y para establecer las medidas más adecuadas para garantizar el derecho a la vivienda, prestando una especial atención a las personas o los colectivos que presenten más dificultades a la hora de acceder a una vivienda, ya sea mediante el establecimiento de porcentajes de reserva, ya sea mediante su priorización en la adjudicación de viviendas a través de sistemas de baremación o cualquier otro instrumento que se considere adecuado.

IV. SITUACIONES DE EMERGENCIA SOCIAL Y ECONÓMICA

Como punto de partida, el Síndic considera que las administraciones públicas deben dar respuesta a cualquier situación de emergencia social y económica mediante la adjudicación de una vivienda protegida o bien facilitando el acceso a una vivienda asequible.

La insuficiencia del parque público de viviendas actualmente existente y el número creciente de situaciones de necesidad de vivienda urgentes puede inducir a la Administración al error de no reconocer como tales situaciones de emergencia social.

Hay que tener presente que la respuesta de la Administración a una situación de emergencia residencial debe ser inmediata. No se trata de un procedimiento de concurrencia competitiva en el que se resuelva la adjudicación de la vivienda según la mayor urgencia o gravedad de la situación, sino que toda situación de emergencia residencial debe ser debidamente atendida.

Cabe tener en cuenta que la realización del derecho a la vivienda es un requisito imprescindible para el ejercicio efectivo de otros derechos básicos, como son el derecho a la educación o el derecho a la salud.

El realojamiento de las personas que están en situación de emergencia social debe hacerse mediante la adjudicación de una vivienda protegida o, subsidiariamente, facilitándoles el acceso a una vivienda digna, en sentido amplio, y asequible. De acuerdo con lo anterior, la pernocta en pensiones, albergues municipales, la acogida en domicilios de familiares y otras situaciones provisionales no pueden considerarse como una solución definitiva, en tanto que no garantizan el derecho de la persona a acceder a una vivienda digna en los términos indicados.

Además, la respuesta de la Administración ante una situación de emergencia social debe abarcar una triple perspectiva: facilitar el acceso a una vivienda, garantizar un seguimiento social y la cobertura de las necesidades básicas de la unidad de convivencia afectada y ofrecer las medidas de reinserción laboral que sean necesarias.

A los efectos anteriores, sería muy conveniente valorar la creación de un organismo o servicio que pueda coordinar, ante una situación de emergencia social, la necesidad de ofrecer una respuesta transversal que permita garantizar no sólo el acceso a la vivienda, sino también el necesario acompañamiento y seguimiento social, así como el acceso a los programas y planes que favorezcan la reinserción laboral de las personas afectadas por la situación de emergencia.

1. LA LEY 24/2015, DE 29 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA Y LA POBREZA ENERGÉTICA

La Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, constituye, sin duda, un paso adelante a la hora de prevenir y dar respuesta a las situaciones de emergencia social por la pérdida de la vivienda habitual.

Esta ley determina la obligación de las administraciones públicas de garantizar, en cualquier caso, el realojamiento adecuado de las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial que estén en proceso de ser desahuciadas de su vivienda habitual para poder hacer efectivo el desahucio. Y la disposición transitoria tercera prevé que la Administración de la Generalitat dispone de un plazo de tres meses, a contar de la entrada en vigor de esta normativa, para proponer a la Administración local los mecanismos para garantizar el realojamiento.

La obligación legal que impone esta normativa a todas las administraciones públicas -autonómica y local- a la hora de garantizar el realojamiento de las personas en riesgo de exclusión residencial, así como la obligación de ambas administraciones de trabajar conjuntamente en la elaboración de un mecanismo para garantizar los realojamientos, constituyen una gran oportunidad para determinar un protocolo de actuación conjunto que garantice una respuesta transversal de la Administración ante una situación de emergencia social y de acuerdo con unos criterios uniformes en todo el territorio.

Asimismo, la entrada en vigor de esta normativa comporta que todas administraciones públicas que disponen de una normativa propia en la que se regula la adjudicación de viviendas en situaciones de emergencia social inicien los procesos de revisión necesarios para adecuar los reglamentos a las previsiones normativas que contiene la Ley 24/2015, de 29 de julio, en relación con la pérdida de la vivienda por procesos de desahucio.

2. MESA DE VALORACIÓN PARA SITUACIONES DE EMERGENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA AGENCIA DE LA VIVIENDA DE CATALUÑA

A continuación se detallan una serie de criterios y propuestas en relación con el Reglamento de la Mesa de valoración para situaciones de emergencias económicas y sociales de la Agencia de la Vivienda de Cataluña (en adelante AHC) y a su funcionamiento.

2.1. En cuanto al ámbito de actuación de la Mesa

En lo que concierne al ámbito de actuación de la Mesa de emergencias económicas y sociales, el Reglamento determina que su ámbito de actuación son todos los municipios de Cataluña, salvo aquéllos que dispongan de mesa de emergencias y parque público de viviendas propio. Aun así, el Síndic considera que la Mesa de la AVC debería intervenir, a todos los efectos, en apoyo a todos los municipios que no puedan atender, por falta de disponibilidad de viviendas, una situación de emergencia social.

2.2. En cuanto a la intervención de los servicios sociales básicos y a la determinación de la situación de emergencia económica y social

El Reglamento de la Mesa de emergencias económicas y sociales de la AVC establece la intervención preceptiva de los servicios sociales municipales, los cuales deben emitir un informe socio-económico, si bien el Reglamento no determina el carácter vinculante de este informe social, por lo

que sería conveniente definir el valor del informe social en la resolución sobre la adjudicación de la vivienda.

Hay que tener en cuenta que, en materia de emergencia social, no puede elaborarse ninguna lista o enumeración de supuestos que constituya un número cerrado de situaciones de emergencia social y que, por consiguiente, deberá tenerse muy en cuenta la necesidad de dar respuesta a las situaciones de emergencia de que debidamente informen los servicios sociales.

2.3. En cuanto a las listas de espera y su vigencia

El Reglamento determina que cuando una solicitud cumpla con los requisitos y haya sido valorada positivamente por la Mesa, pero no pueda procederse a la adjudicación por la falta de disponibilidad de una vivienda adecuada, la solicitud pasa a formar parte de una lista de espera con una vigencia de un año.

Respecto a esta cuestión, el Síndic considera que, teniendo en cuenta de que se trata de una situación de emergencia social, no tiene cabida la elaboración de una lista de espera con una vigencia de un año, en tanto que la existencia de una situación de emergencia social y económica requiere una respuesta inmediata de la Administración.

2.4. En cuanto al plazo de resolución de las solicitudes

El Reglamento de la Mesa de emergencias económicas y sociales de la AVC determina la aplicación con carácter supletorio de la Ley 30/1992, en aquello que no prevea el Reglamento.

Por otra parte, establece que la Mesa se reunirá con una periodicidad mensual, sin perjuicio de reunirse de forma extraordinaria cuando las circunstancias así lo requieran.

Si bien no se establece un plazo concreto de resolución de la solicitud por parte de la Mesa, a criterio de esta institución, este plazo no debería ser, a todos los efectos, superior a un mes, sin perjuicio de dar

respuesta en un plazo más breve cuando la situación de emergencia así lo requiera.

Relacionado con lo anterior, hay que poner de manifiesto que el plazo de tres meses que prevé el artículo 9 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, para que la Administración resuelva la solicitud de realojamiento ante una situación de emergencia social es un plazo excesivo, dada la situación de necesidad urgente a que da lugar un desahucio.

3. FALTA DE UNIFORMIDAD DE CRITERIOS FRENTE A LAS SOLICITUDES DE VIVIENDA EN SITUACIONES DE EMERGENCIA SOCIAL

No hay uniformidad de criterios entre la Administración de la Generalitat y los ayuntamientos en relación con la definición de situación de emergencia social ni en relación con los criterios ni con los procedimientos que deben seguirse para la adjudicación de las viviendas.

En el ámbito local, también existe una disparidad de situaciones entre los municipios que disponen de mesa de emergencias sociales y aquéllos que no disponen de ningún mecanismo o instrumento específico para dar respuesta a las situaciones de emergencia social residencial.

También existe disparidad entre los municipios que disponen de mesa de emergencia social en cuanto a la regulación de que se han dotado para la adjudicación de viviendas en situaciones de emergencia social: tanto respecto a los criterios que utilizan a la hora de considerar la existencia de una situación de emergencia social como en relación con los procedimientos que siguen para la adjudicación y asignación de las viviendas. Asimismo, no todos los municipios disponen de una reserva de viviendas para atender las situaciones de emergencia social.

Por lo tanto, sería conveniente determinar unos criterios homogéneos, sin perjuicio del respeto al principio de autonomía local.

4. DIFICULTAD EN LA DEFINICIÓN DE LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA SOCIAL

Esta dificultad comporta que los supuestos de emergencia social establecidos por muchos ayuntamientos en sus reglamentos no alcanzan el conjunto de situaciones de necesidad urgente de vivienda que pueden existir, tal y como el Síndic ya advirtió en relación con los derechos de los niños, por haber constatado que en los reglamentos de adjudicación de determinados municipios no queda debidamente preservado el interés superior del niño.

No puede establecerse un número cerrado de situaciones de emergencia social. Sin perjuicio de definir qué situaciones pueden ser consideradas como de emergencia social, no puede denegarse el reconocimiento de una situación de emergencia social y la consiguiente adjudicación de una vivienda cuando los servicios sociales la han definido como tal.

El condicionante para acceder a una vivienda para dar respuesta a una situación de emergencia social debe ser la necesidad de la unidad convivencial, constatada mediante informe social, y la prioridad por la presencia de niños y adolescentes a los que falta el recurso de una vivienda digna para su desarrollo físico y emocional.

5. REQUISITOS EXCLUYENTES EN EL ACCESO A UNA VIVIENDA

Algunos requisitos que han establecido algunos ayuntamientos para la adjudicación de las viviendas de emergencia social, como son la necesidad de acreditar unos ingresos mínimos o la necesidad de acreditar un periodo de tiempo de residencia en el municipio mediante el empadronamiento pueden constituir unos límites excluyentes a la hora de acceder a una vivienda ante una situación de necesidad urgente.

El establecimiento, como requisito, de la necesidad de acreditar unos ingresos mínimos resulta un límite excluyente de las personas sin techo y de aquéllas que, a todos los efectos, no disponen de ningún ingreso ni perciben ninguna prestación social.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que las personas que disponen de ingresos económicos muy reducidos, y que, por lo tanto, a menudo sufren serias dificultades económicas para acceder a una vivienda o para mantenerla, presentan una alta movilidad geográfica derivada de la propia inestabilidad residencial, así como de la inestabilidad del mercado de trabajo. Por este motivo, el empadronamiento durante un periodo de tiempo en el municipio no puede resultar un límite excluyente a la hora de dar respuesta a una situación de emergencia social.

Este alto nivel de movilidad geográfica también requiere una actuación coordinada entre los servicios sociales del municipio de origen y el municipio de residencia actual a la hora de atender la cobertura de las necesidades básicas y de realizar el seguimiento social correspondiente.

Asimismo, también se ha podido constatar que muchas familias que, por razones de necesidad, se han visto obligadas a ocupar sin ningún título jurídico que legitimase su ocupación viviendas que estaban desocupadas no han podido acceder posteriormente a una vivienda protegida cuando han sido desahuciadas porque la ocupación de la vivienda no había sido legal.

Es evidente que la solución de los casos de ocupación no consentida por la propiedad de viviendas desocupadas, cada vez más frecuentes, debe ser abordada, necesariamente, por las administraciones públicas competentes, sin que sea admisible excluir a los afectados del acceso a una vivienda por emergencia social, por el mero hecho de tratarse de una ocupación en precario, sin tener en cuenta su situación de vulnerabilidad.

6. AGILIDAD Y CELERIDAD FRENTE A LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA SOCIAL

Es obvio que ante una situación de emergencia social deben establecerse procedimientos de adjudicación de acuerdo con criterios de agilidad y de celeridad en la valoración y en la resolución de la solicitud que garanticen una respuesta inmediata de la Administración.

A tal fin, por ejemplo, los requerimientos de documentación que efectúe la Administración a la persona interesada para evaluar la situación de emergencia social deberían limitarse a la documentación de la que no disponga la propia Administración o que no sea fácilmente accesible para la Administración que deba resolver sobre la solicitud de vivienda.

7. ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL Y REINSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS ADJUDICATARIAS

Es imprescindible que se establezcan los mecanismos necesarios que garanticen un acompañamiento social y la reinserción de las personas adjudicatarias, en la medida en que la satisfacción del derecho a la vivienda constituye un concepto más amplio que no se agota con el mero acto de la adjudicación de la vivienda, sino que también es preciso garantizar la permanencia pacífica en esta vivienda de las personas adjudicatarias y la cobertura de sus necesidades básicas.

Relacionado con ello, cabe remarcar la conveniencia de suscribir un contrato o acuerdos sociales con las personas adjudicatarias de las viviendas, como ya prevén algunos reglamentos de adjudicación de viviendas por situaciones de emergencia social.

De lo anterior, se desprende la necesidad de articular una actuación administrativa conjunta y transversal de los servicios de vivienda, de los servicios sociales y, si se tercia, de los servicios de atención a la infancia y a la adolescencia, ante una situación de emergencia social y económica.

8. LA INTERVENCIÓN DEL TERCER SECTOR

Cabe tener en cuenta que la intervención del tercer sector puede tener un papel muy relevante en el acompañamiento social de las personas afectadas por una situación de necesidad urgente y que, por lo tanto, hay que promover una actuación conjunta y coordinada entre la Administración y las entidades sociales.

Con todo, debe tenerse presente que es la administración competente en materia de

vivienda y los servicios sociales de referencia la responsable de dar respuesta a la situación de necesidad de vivienda, de proveer a la familia afectada de unos recursos adecuados a sus necesidades y de realizar su seguimiento, sin que la Administración pueda derivar la resolución de la situación a las entidades sociales de forma directa.

9. INSUFICIENCIA DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

Es evidente que para poder dar una respuesta adecuada a las situaciones de emergencia social y económica en materia de vivienda en los términos descritos anteriormente, es necesario dotar a los servicios sociales y los servicios de vivienda de los recursos humanos y materiales necesarios para que puedan dar respuesta al creciente número de problemáticas en materia de vivienda, así como garantizar un seguimiento y una atención adecuados a las personas que están en situación de emergencia social.

10. ACTUAL SITUACIÓN DE CRISIS MIGRATORIA COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO BÉLICO EN SIRIA

No puede clausurarse el apartado referido a las situaciones de emergencia social y económica en materia de vivienda, sin hacer referencia a la situación de crisis migratoria provocada para el éxodo de los miles de refugiados sirios que huyen del conflicto armado y a la responsabilidad de los poderes públicos de dar respuesta a esta situación de crisis humanitaria mediante la disposición de los medios y recursos que sean necesarios para garantizar no sólo su acceso a una vivienda, sino también su acompañamiento social hasta que quede garantizada su plena integración en la comunidad, haciendo especial una atención a la situación de extrema vulnerabilidad de los menores de edad.

11. LAS GARANTÍAS DE ACCESO DE LAS FAMILIAS CON HIJOS A CARGO A LAS VIVIENDAS DE EMERGENCIA SOCIAL

En los últimos años, el Síndic ha recibido varias quejas relacionadas con los procesos de desahucio de familias con niños a cargo y

con las dificultades de acceder a viviendas de emergencia social en casos de necesidad. La disponibilidad de viviendas por parte de las administraciones públicas es insuficiente para atender las situaciones de exclusión residencial existentes, y esta insuficiencia provoca que las respuestas no sean inmediatas y no cubran el conjunto de familias con hijos que lo requieren.

Las garantías de acceso de los niños y sus familias a las viviendas de emergencia social están reguladas específicamente en el Reglamento de la Mesa de valoración para situaciones de emergencias económicas y sociales de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, así como en los reglamentos de varios ayuntamientos.

11.1. Sobre los supuestos que determinan la situación de emergencia social en los reglamentos

Tanto la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, como el Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda, así como también la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, que regulan el derecho a la vivienda y las medidas para afrontar situaciones de emergencia social, recuerdan el deber de los poderes públicos de priorizar la atención de las necesidades residenciales de los colectivos socialmente más vulnerables, a pesar de que, si bien mencionan otros colectivos (personas sin hogar, víctimas de violencia de género, discapacidad, etc.), no hacen referencia explícitamente a los niños.

En este sentido, cabe señalar que la Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas establece en su artículo 27 el derecho de todos los niños a un nivel de vida adecuado a su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, así como el deber de las administraciones públicas de tomar las medidas apropiadas para ayudar a los padres y las otras personas responsables del niño a hacer efectivo este derecho y, en caso de necesidad, proporcionarles ayuda material y programas de apoyo, principalmente, y entre otros, en lo que concierne a la vivienda.

La importancia de garantizar el derecho a una vivienda digna para los niños viene determinada por la especial protección jurídica de este colectivo, de acuerdo con el principio del interés superior del niño (art. 3), por el hecho de que estas condiciones materiales de vida determinan sus oportunidades de desarrollo y las garantías de acceso a otros derechos, como son el derecho a la educación (art. 28) o a la salud (art. 24).

A criterio del Síndic, no especificar a los niños como colectivo vulnerable, especialmente protegido por las políticas sociales de vivienda, y mencionar a otros colectivos supone no desarrollar la consideración primordial del interés del niño, prevista en la Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas y en la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, en la configuración del derecho a la vivienda.

Los supuestos que determinan qué se entiende por *situación de emergencia social* también están definidos en los diferentes reglamentos que ordenan el acceso a las viviendas de emergencia social. Contrariamente a las normas de rango legal, los reglamentos de que disponen la Agencia de la Vivienda de Cataluña y los ayuntamientos incorporan, en general, referencias específicas a la situación de los niños, aunque no siempre entre los supuestos que definen la situación de emergencia social y determinan la prioridad de actuación.

Ante la falta de consideración de la condición de niño en la determinación de la emergencia social, es preciso tener presente que la situación de emergencia social no sólo viene determinada por las condiciones materiales de residencia de las personas o por la urgencia de la respuesta que requieren (riesgo de exclusión residencial), sino también por la vulnerabilidad social que estas personas afectadas sufren y por el grado de protección a que tienen derecho por parte de los poderes públicos. La presencia de niños en la unidad de convivencia es uno de los factores que puede determinar la existencia de una situación de emergencia social (que, sin esta presencia de niños, podría no serlo). Es por este motivo

que la presencia de niños debe ser uno de los supuestos que deben tenerse en consideración a la hora de determinar la emergencia social.

En los reglamentos vigentes, cuando la condición de niño aparece como supuesto a considerar, la referencia se limita a la situación de determinados niños especialmente vulnerables que sufren riesgo de exclusión residencial (específicamente los niños en riesgo de desamparo atendidos por los EAIA), pero ignoran otras muchas. De esta forma, la situación de un niño en riesgo de exclusión residencial no es una condición suficiente para ser considerada de emergencia social, sino que es necesaria la concurrencia de otros condicionantes de vulnerabilidad social para que esta condición de niño en riesgo se tenga en cuenta.

Sobre la consideración especial de los niños en situación de riesgo de desamparo, además, si bien puede responder a la necesidad de atender con carácter más prioritario las situaciones de mayor vulnerabilidad social, y la intervención de la EAIA denota esta necesidad de protección por parte de las administraciones públicas, es preciso recordar que las circunstancias de la vivienda no deberían comportar o motivar una posible situación de desamparo, aunque sea junto con otros indicadores sociofamiliares. La situación de posible desamparo no debería estar relacionada con el riesgo de exclusión residencial, sino con situaciones de negligencia u otro tipo de maltrato por parte de los progenitores. La privación material en general, y en el ámbito de la vivienda en particular, no debe ser un motivo para la toma de medidas de protección que incluyan la atención de los niños en un recurso alternativo a su familia de origen.

Cabe añadir, además, que la mayoría de niños que sufren una situación de emergencia social y económica en el ámbito de la vivienda no están siendo atendidos por el EAIA. Limitar los supuestos de emergencia social en el caso de niños a aquéllos que estén siendo atendidos por los EAIA, si bien se orienta a garantizar la atención de niños socialmente vulnerables o en riesgo de desprotección, excluye de esta actuación a otros muchos niños que también están una situación de vulnerabilidad social.

11.2. Sobre los requisitos de acceso a las viviendas de emergencia social

Los reglamentos para la adjudicación de viviendas de emergencia social establecen determinados requisitos, que deben ser convenientemente acreditados por las personas solicitantes y que determinan esta concesión. En relación con el establecimiento de requisitos, conviene destacar dos carencias principales que afectan a las garantías de los derechos de los niños en el acceso a las viviendas de emergencia social.

Por una parte, conviene poner de manifiesto que estos requisitos no están relacionados necesariamente con el riesgo de exclusión residencial, sino con otros condicionantes que determinan la elegibilidad de las personas solicitantes, que se pueden encontrar en situación de emergencia social, y que, consecuentemente, pueden excluir del procedimiento de concesión de viviendas de emergencia social a personas que sufren situaciones de emergencia social. Es el caso de requisitos como el establecimiento de un determinado nivel de ingresos mínimos o de un determinado número de años de empadronamiento en el municipio o de la condición de residencia legal.

Desde el momento que el establecimiento de estos requisitos puede excluir a niños con necesidad de acceder a una vivienda de emergencia social, y que estos requisitos no tienen relación con la situación de vulnerabilidad que puede sufrir el niño, la existencia de estos requisitos colisiona con el principio del interés superior del niño, protegido por el ordenamiento jurídico.

Y, por otra parte, el grado de exigencia de los requisitos establecidos puede variar en función del grado de vulnerabilidad de la población a la que se aplica, y no siempre los niños son objeto de discriminación positiva en la aplicación de estos requisitos. Por ejemplo, en el caso del Reglamento de la Mesa para la valoración de situaciones de emergencias económicas y sociales de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, el nivel de ingresos máximo previsto en el caso de unidades de convivencia establece umbrales máximos más elevados (y, por lo tanto, más favorecedores del acceso) cuando hay personas con discapacidad sobrevenidas o

personas con gran dependencia, pero no familias con niños. Se limita únicamente a excluir del cálculo de la renta los ingresos procedentes de pensiones de alimentos en el caso de familias con hijos (menores de edad o no) con progenitores separados.

Hay que garantizar que los requisitos establecidos, si existen, no excluyan del acceso a las viviendas de emergencia social a niños que están en situación de riesgo de exclusión residencial, y que la aplicación de estos requisitos sea más flexible cuando hay niños afectados. En último término, la determinación de la situación de necesidad que permite acceder a una vivienda de emergencia social debe estar condicionada por los servicios sociales de referencia en cada caso concreto, sin que lo impidan los requisitos que deban cumplirse.

11.3. Sobre la prioridad en el acceso a las viviendas de emergencia social

Debido a la insuficiencia de stocks de viviendas para atender las necesidades existentes, algunos reglamentos también disponen de criterios de prioridad o de baremos de adjudicación objetivos para ordenar la concesión de las viviendas de emergencia social, una vez esta situación ha sido valorada y acreditada.

La existencia de criterios de prioridad o de baremos que ordenen la adjudicación, aunque prioricen determinadas condiciones relacionadas con los niños (presencia de niños, familias monoparentales con menores a cargo, etc.), lleva implícita, en caso de más demanda que oferta, la existencia de listas de espera y, consecuentemente, comporta aceptar que haya niños en situación de emergencia social que no puedan acceder de forma inmediata a una vivienda de emergencia social, pese a tener necesidad, por el simple hecho de que algunas de estas personas o familias (con o sin niños) tengan más necesidad que otras.

Especialmente en el caso de los niños, las listas de espera de viviendas de emergencia social integradas por familias con niños a cargo que tienen necesidad son una evidencia inequívoca de la vulneración del derecho de estos niños a un nivel de vida adecuado a

través de unas condiciones materiales que posibiliten su desarrollo. Los reglamentos, a través de los criterios de acceso, no tienen que dar por supuesto la insuficiencia de viviendas de emergencia social para atender estas necesidades.

11.4. Sobre el procedimiento de asignación: protección frente a la victimización secundaria

La Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, establece el deber de las administraciones públicas de adoptar soluciones inmediatas y evitar a las víctimas daños psicológicos añadidos a causa de una atención deficiente.

La dilación en el tiempo de adjudicación de una vivienda de emergencia social en el caso de niños que sufren un riesgo de exclusión residencial, por falta de oferta suficiente de viviendas, fomenta, aunque sea indirectamente, su victimización secundaria. La asignación de vivienda de emergencia social, una vez consumado el desahucio, también supone no proteger convenientemente a los niños de la experiencia traumática que comporta un desahucio para las personas que lo sufren. La provisionalidad del recurso residencial asignado, como sucede cuando se derivan temporalmente a las familias con niños a cargo a pensiones, centros de acogida municipales u otros recursos residenciales de estancia limitada, a la espera de una vivienda de emergencia social, también prolonga el sufrimiento emocional del que el niño tiene derecho a ser preservado.

La derivación temporal de las familias con niños a cargo a pensiones o a centros de acogida es inadecuada, más allá del carácter provisional de la estancia, también por las condiciones de residencia que ofrecen, no adecuadas para los niños. La residencia en habitaciones generalmente pequeñas sin

servicios básicos o en habitaciones colectivas, donde están otras personas socialmente vulnerables sin hogar y sin ningún vínculo con la familia, es inadecuada para atender las necesidades residenciales de un niño y entra en contradicción con la preservación de su interés superior.

11.5. Sobre las garantías del interés superior del niño en el procedimiento de adjudicación de viviendas de emergencia social

Anteriormente se ha mencionado la necesidad de considerar el principio del interés superior del niño en cualquier fase del procedimiento de valoración y de adjudicación de viviendas de emergencia social en el caso de unidades de convivencia con niños a cargo.

Desde esta perspectiva, conviene poner de manifiesto que actualmente el interés superior del niño ya no es un principio general relativamente indeterminado a la hora de tenerlo en consideración, sino que es un derecho sustantivo exigible y también una norma de procedimiento, de acuerdo con las modificaciones que ha establecido recientemente la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (art. 2).

Más concretamente, este ordenamiento desarrolla los criterios generales que deben regir su aplicación, así como factores de ponderación como son la edad, los efectos del paso del tiempo u otros, y las garantías del procedimiento. Entre estas garantías del procedimiento, esta ley prevé la obligación de incluir en la motivación de la resolución de cualquier procedimiento administrativo que afecte a niños la consideración del interés superior del niño y de los criterios que lo desarrollan.

Ninguno de los reglamentos existentes prevé estas garantías de procedimiento en la valoración y adjudicación de las viviendas de emergencia social.

V. ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE PREVENCIÓN NECESARIOS PARA EVITAR SITUACIONES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

Tan importante es la necesidad de garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada de todas las personas como la necesidad de garantizar la permanencia pacífica en la vivienda una vez ya se ha accedido a ella y evitar su pérdida.

Por consiguiente, los esfuerzos de los poderes públicos y los recursos públicos que se destinan a ello deben perseguir ambos objetivos: el acceso y la permanencia en la vivienda.

1. MEDIDAS CONTRA EL SOBREENDEUDAMIENTO RELACIONADO CON LA VIVIENDA HABITUAL

En el año 2013 el Síndic recomendó tanto al Parlamento de Cataluña como a las Cortes la introducción en el ordenamiento jurídico de un sistema especial de protección a las economías domésticas que, por causas imprevistas, se encontrasen en una situación de sobreendeudamiento. Se trataba de regular un sistema de reestructuración de deudas gratuito que debía consistir en el arreglo amistoso del sobreendeudamiento a través de un plan de reestructuración gestionado por una comisión de carácter administrativo. Asimismo, había que prever la intervención del juez civil competente por razón del domicilio del deudor cuando no se alcanzara el acuerdo.

El Síndic también recomendó la suspensión de las ejecuciones hipotecarias mientras no se llegase a acordar el plan, para garantizar que la comisión de sobreendeudamiento pudiese negociar de forma más eficaz. Además, consideró necesario dar una segunda oportunidad a las personas que cumplieren con las condiciones del plan durante un periodo determinado de años de su vigencia, de forma que se les pudiese liberar de la deuda remanente.

La Ley 24/2015, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, hace

referencia a la creación de un procedimiento extrajudicial para resolver las situaciones de sobreendeudamiento, mediante comisiones, sujetas al derecho administrativo, con capacidad para establecer un plan de pagos o de reestructuración de la deuda. Según la disposición final segunda de la Ley, el Gobierno debe regular mediante reglamento los procedimientos extrajudiciales y el funcionamiento de las comisiones de sobreendeudamiento en el plazo de tres meses, desde la entrada en vigor de la ley. La Ley se publicó en el Diario Oficial de la Generalitat el 5 de agosto de 2015.

La aprobación de la Ley 24/2015 supone un primer paso en el cumplimiento de las recomendaciones del Síndic. Sin embargo, para que la Ley tenga plena eficacia, es necesario que se reglamenten y se pongan en funcionamiento las medidas que contiene.

2. AJUSTE DE LAS RENTAS DEL ALQUILER PARA EVITAR DESAHUCIOS ADMINISTRATIVOS

Este apartado hace referencia a las medidas que pueden contribuir a evitar la pérdida de la vivienda, por la vía del desahucio administrativo, en los casos de unidades familiares que ocupan bajo el régimen de alquiler una vivienda con protección oficial titularidad de la Administración.

Con la finalidad de asegurar la permanencia en la vivienda de los adjudicatarios legales y, consecuentemente, de evitar su pérdida, se formulan las siguientes propuestas:

a) Es preciso que la Administración lleve a cabo una valoración de los precios actuales, teniendo en cuenta la bajada de los precios del mercado inmobiliario, así como la capacidad socio-económica de los ocupantes, con el fin de reducir, si se tercia, los importes de las rentas de los alquileres, procurando que la renta del alquiler de las viviendas de protección oficial sea más ajustada a las circunstancias económicas actuales y, en especial, a la situación económica de los adjudicatarios.

b) No es admisible que la Administración repercuta, junto con la renta del alquiler, gastos comunitarios y tributos que no sean

asumibles económicamente por los adjudicatarios, aunque esta posibilidad se haya contemplado de forma expresa en el contrato de arrendamiento.

3. BONIFICACIÓN POTESTATIVA EN EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES

Ante la coyuntura económica actual, los ayuntamientos deberían ejercer su potestad de establecer, en sus ordenanzas fiscales, la bonificación potestativa en la cuota íntegra del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, prevista en la normativa tributaria para las viviendas de protección oficial (artículo 73.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales), a través de aligerar el coste económico de mantenimiento de la vivienda.

4. INSUFICIENCIA DEL PRESUPUESTO DESTINADO A LAS AYUDAS PARA EL ALQUILER Y LA REHABILITACIÓN

Las quejas recibidas por el Síndic en relación con las prestaciones para el pago del alquiler que se convocan anualmente, en relación con la convocatoria extraordinaria de prestaciones económicas de urgencia especial para el pago del alquiler, de cuotas de amortización hipotecaria para el año 2014 dirigida a personas en situación de paro de larga duración y en relación con las subvenciones para la realización de obras de rehabilitación y de accesibilidad denotan la insuficiencia de las partidas presupuestarias destinadas a estas convocatorias por la Administración.

Esta institución recibe la queja de las personas que no han podido acceder a la subvención solicitada, a pesar de haber acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en las bases de la convocatoria por el agotamiento del presupuesto.

La conclusión ante esta problemática es obvia: es preciso destinar partidas presupuestarias suficientes para poder dar respuesta al conjunto de solicitudes que

acrediten el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos.

5. PLAZOS PARA RESOLVER LAS SOLICITUDES DE AYUDAS PARA EL PAGO DEL ALQUILER Y PARA EL PAGO DE LAS CUOTAS HIPOTECARIAS

Sin perjuicio de comprender que en más de un supuesto puede haberse demorado la resolución de la solicitud de la ayuda para el pago del alquiler o de la prestación de urgencia especial para el pago del alquiler o de las cuotas hipotecarias por causa imputable a la propia persona interesada a la hora de aportar la documentación necesaria, el Síndic considera que, a todos los efectos, los plazos de resolución de las solicitudes de ayudas para el pago del alquiler o para el pago de las cuotas hipotecarias no deberían ser superiores a un mes.

6. REVISIÓN DE LOS TIPOS DE INTERÉS DE LOS PRÉSTAMOS CALIFICADOS

El Gobierno de la Generalitat debe realizar las gestiones necesarias para que el Gobierno del Estado inicie las reformas legislativas pertinentes para evitar situaciones financieras anómalas en los préstamos hipotecarios suscritos para la adquisición de viviendas de protección oficial, como, por ejemplo, que los intereses de estos préstamos sean superiores a los del mercado.

No puede concebirse que unas viviendas adquiridas por colectivos que necesitan una protección especial, y que aceptan las restricciones propias del régimen de protección de las viviendas de protección oficial, observen un incremento de las cuotas derivado de la aplicación de un interés más elevado que el del mercado, ya que en este supuesto quedaría vacía de contenido la idea, precisamente, de protección social.

Además, cabe tener en cuenta que la situación de los adquirentes de viviendas de protección oficial se ha visto agravada

a raíz de la supresión de las ayudas a la subsidiación de los préstamos calificados, sin que, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado en alquiler de viviendas, tampoco sea posible acceder a la prórroga, la renovación o la subrogación de la subsidiación ya reconocida.

Todo ello da lugar a la desproporción del coste económico que el adquiriente de una vivienda con protección oficial debe asumir para garantizar el mantenimiento de su vivienda habitual.

7. LOS PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN EN LOS CASOS DE DESAHUCIO

En fecha 4 de marzo de 2013 el Ayuntamiento de Barcelona, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el Departamento de Justicia de la Generalitat, la Secretaría de

Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona y el Ilustre Colegio de Procuradores de los Tribunales de Barcelona suscribieron un protocolo de actuación en relación con los casos de desahucios en la ciudad de Barcelona, que tiene por objetivo que, antes de que se proceda al desahucio, los servicios sociales y de vivienda municipales estén informados de ello y puedan ofrecer el apoyo y la ayuda necesarios a las personas afectadas.

Es necesario que el Gobierno de la Generalitat promueva la firma de protocolos con el poder judicial para que, antes de cualquier desahucio, los juzgados avisen a los servicios sociales y de vivienda competentes para que éstos puedan actuar de acuerdo con las circunstancias de cada caso, de forma que se garantice la cobertura de las necesidades básicas de las personas afectadas, entre las cuales debe entenderse incluida el acceso a una vivienda.

SUGERENCIAS

Sin perjuicio de reconocer los esfuerzos de la Administración de la Generalitat y de la Administración local y comarcal a la hora de hacer frente a la creciente demanda de vivienda social derivada de la situación de crisis económica con el escaso parque público de viviendas de que se dispone, sobre todo en comparación con otros países europeos, a continuación se detallan una serie de propuestas con el fin de continuar la labor de dar una respuesta más ágil y coordinada de la Administración ante una situación de necesidad de vivienda.

I. EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DEL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS

- Es necesario que todas las administraciones públicas dispongan de un inventario o registro, permanentemente actualizado, del parque público de viviendas de protección oficial de que disponen en que queden reflejadas las características básicas de la vivienda y, sobre todo, su estado de ocupación. Estos inventarios deberían integrarse en un único registro en base al cual pudiese gestionarse una mejor respuesta a las demandas de vivienda actuales.
- Las administraciones públicas que tienen viviendas disponibles en municipios o zonas donde no existe una demanda de vivienda suficiente deberían comprometerse a cederlas en favor de otras administraciones que no dispongan de viviendas suficientes para atender las solicitudes de vivienda social.
- Es preciso continuar agilizando las labores de rehabilitación y de adecuación de las viviendas, de forma que transcurra el mínimo tiempo posible entre una y otra adjudicación.
- Tal y como ya han hecho algunas administraciones, debería extenderse la práctica de concertar con las entidades sin ánimo de lucro la gestión de las viviendas con protección oficial, sin perjuicio de la supervisión por parte de la Administración ya prevista legalmente.

- Es recomendable la creación de un servicio administrativo específico para la gestión del parque público que, entre otros, lleve a cabo inspecciones periódicas para garantizar que las viviendas se destinan a domicilio habitual y permanente.

II. CON LA FINALIDAD DE INCREMENTAR EL PARQUE DE VIVIENDAS DESTINADO AL ALQUILER SOCIAL

- Como se ha solicitado reiteradamente, la SAREB debería destinar a alquiler social un porcentaje de al menos el 30% de las viviendas que ha obtenido a bajo coste, mediante su cesión a las administraciones públicas y a las entidades sociales sin ánimo de lucro. Hay que intentar alcanzar acuerdos con los grandes tenedores de viviendas actualmente desocupadas respecto de su cesión en favor de la Administración pública o en favor de entidades sin ánimo de lucro. En este último caso, la Administración debería ayudar a las entidades sociales y ofrecerles el apoyo y el asesoramiento necesarios.
- De acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, la Administración debería ejercer los derechos de adquisición preferente de que dispone en relación con la transmisión de viviendas de protección oficial, así como en relación con la transmisión de las viviendas adquiridas en procesos de ejecución hipotecaria.
- Es preciso impulsar la movilización del parque de viviendas de titularidad privada desocupado como medio más inmediato para dar respuesta a las necesidades actuales de vivienda
 - Es necesario crear un registro de viviendas vacías y mantenerlo permanentemente actualizado.
 - Deben mejorarse las medidas de fomento que ofrecen las administraciones públicas para incentivar la ocupación de las viviendas permanentemente desocupadas, de forma que se permita superar la desconfianza del ciudadano hacia la cesión de su vivienda en favor de la Administración.

– Ante la desocupación permanente no justificada de las viviendas, la Administración debe acordar las medidas de intervención administrativa que sean necesarias, como son la imposición de sanciones o la cesión de las viviendas a la Administración, en los términos que prevé el artículo 7 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

■ Las administraciones que disponen de promociones de viviendas de protección oficial promovidas bajo el régimen de compra venta y que están actualmente desocupadas por falta de demanda deberían destinarse a alquiler, previa solicitud de la autorización correspondiente a la administración competente, que debería que resolverla con la máxima celeridad posible.

■ La Administración pública no debería vender el parque público a entidades privadas que no tienen por objeto la satisfacción del derecho a la vivienda desde una vertiente social.

III. EN RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE ADJUDICACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

■ La situación de crisis económica requiere la revisión de los procesos de adjudicación de viviendas para alcanzar una mayor celeridad, transparencia y publicidad.

■ Debe garantizarse el acceso a la vivienda protegida de las personas que no disponen de ningún tipo de ingreso económico o de aquéllas que disponen de ingresos muy reducidos.

IV. EN RELACIÓN CON LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA SOCIAL Y ECONÓMICA

■ Toda situación de emergencia residencial debe atenderse desde la triple perspectiva de: facilitar, con agilidad y celeridad, el acceso a una vivienda, garantizar un acompañamiento social y promover la reinserción laboral de las personas afectadas. Estas acciones deben estar coordinadas por un único servicio.

■ Es preciso que las administraciones públicas dispongan de una reserva de viviendas para dar respuesta a las situaciones de emergencia social y económica, y que los servicios sociales y los de vivienda dispongan de suficientes recursos humanos y materiales.

■ La Administración de la Generalitat debe elaborar, con la máxima celeridad posible y conjuntamente con la Administración local, un mecanismo para garantizar los realojamientos de las personas en situación de riesgo de exclusión residencial, de forma que se garantice una respuesta inmediata y transversal de la Administración. Deben establecerse unos criterios uniformes en todo el territorio que, al mismo tiempo, tengan en cuenta la realidad económica y social de cada municipio.

■ Es preciso revisar la regulación contenida en los reglamentos de adjudicación de viviendas para atender situaciones de emergencia social para adaptarlos a lo establecido por la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

■ Debería revisarse el Reglamento de la Mesa de valoración para situaciones de emergencias económicas y sociales de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, para ampliar su ámbito de intervención, en apoyo de los municipios que no puedan atender, por falta de disponibilidad de viviendas, una situación de emergencia social.

También debería concretarse el valor del informe social en la resolución sobre la adjudicación de la vivienda y establecer un plazo de resolución que, a criterio del Síndic, no debería ser superior a un mes.

■ Las administraciones no deberían establecer requisitos, como la necesidad de acreditar unos ingresos mínimos o un periodo de tiempo de residencia en el municipio, que puedan resultar unos límites excluyentes a la hora de acceder a una vivienda ante una situación de urgente necesidad.

■ Las administraciones públicas deben dar solución a las situaciones de ocupación en precario, por razones de necesidad, de viviendas desocupadas, y garantizar el derecho a la vivienda de las personas y familias afectadas.

■ Hay que promover una actuación conjunta y coordinada entre la Administración y las entidades sociales a la hora de resolver las situaciones de emergencia social.

■ El acceso a una vivienda de emergencia social debe ser inmediato y prioritario cuando afecta a niños y adolescentes, y hay que proporcionar una solución que respete las condiciones de vivienda digna y adecuada a las necesidades de un niño o adolescente. Es preciso considerar, además, que la presencia de niños en la unidad de convivencia es uno de los factores que puede determinar la existencia de una situación de emergencia social (que, sin esta presencia de niños, podría no serlo). En consecuencia, la Agencia de la Vivienda de Cataluña y los ayuntamientos con reglamentos de adjudicación de viviendas de emergencia social deben incorporar en los mencionados reglamentos:

- La presencia de niños como supuesto de emergencia social en el caso de que éstos estén en riesgo de exclusión residencial, sin que sea necesaria la concurrencia de otras situaciones de vulnerabilidad social añadidas.
- La consideración de la pobreza infantil como situación de emergencia social.
- El deber de motivar en el procedimiento de adjudicación de la vivienda de emergencia social la decisión adoptada de acuerdo con el interés superior del niño, especialmente en el caso de denegación.
- La obligación de garantizar la inmediatez de la adjudicación de la vivienda de emergencia social en el caso de las unidades de convivencia con niños a cargo.
- La necesidad de no proporcionar recursos residenciales, aunque sean de carácter provisional, que no garanticen unas condiciones residenciales adecuadas para los niños, como son pensiones o centros de acogida temporal.
- Como ya se ha señalado con anterioridad, la exención del cumplimiento de los requisitos establecidos para los solicitantes en la adjudicación de viviendas de emergencia social, como el de los años de empadronamiento o de ingresos mínimos, a las unidades de convivencia con niños, para evitar excluir del acceso a estas viviendas a niños en situación de riesgo de exclusión residencial y de

emergencia social, siempre y cuando exista un informe favorable de los servicios sociales.

– La consideración de la situación de emergencia social en el caso de unidades de convivencia con niños no sólo por la pérdida efectiva de la vivienda, sino también por el riesgo inminente de perderla.

V. EN RELACIÓN CON LA NECESIDAD DE ESTABLECER MECANISMOS PARA PREVENIR SITUACIONES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

■ Deben hacerse efectivas las medidas contra el sobreendeudamiento relacionado con la vivienda habitual, previstas en la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

■ Es necesario que el Gobierno de la Generalitat promueva la firma de protocolos con el poder judicial para que, antes de cualquier desahucio, los juzgados avisen a los servicios sociales y de vivienda competentes para que éstos puedan actuar, de acuerdo con las circunstancias de cada caso. Mientras se resuelve el realojamiento, cabría la necesidad de valorar la suspensión del lanzamiento.

■ La Administración debe revisar las rentas del alquiler de viviendas de protección oficial, teniendo en cuenta la bajada de los precios del mercado inmobiliario, así como la capacidad socio-económica de los ocupantes, con el fin de reducir, en su caso, los importes. No es admisible que la Administración repercuta, junto con la renta del alquiler, gastos comunitarios y tributos que no sean asumibles económicamente por los adjudicatarios.

■ Ante la coyuntura económica actual, los ayuntamientos deberían ejercer su potestad de establecer, en las ordenanzas fiscales, la bonificación potestativa en la cuota íntegra del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, prevista en la norma tributaria para las viviendas de protección oficial, como medio para aligerar el coste económico de mantenimiento de la vivienda.

■ Las partidas presupuestarias destinadas a las prestaciones económicas para el pago del alquiler y a la rehabilitación de edificios de uso residencial deben ser suficientes

para dar respuesta a todas las solicitudes que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria.

■ Los plazos de resolución de las solicitudes de ayudas para el pago del alquiler y de las solicitudes de prestaciones económicas de urgencia especial para el pago del alquiler o de las cuotas de amortización hipotecaria no pueden ser superiores a un mes.

■ El Gobierno de la Generalitat debe realizar las gestiones necesarias para que el Gobierno del Estado revise los tipos de interés de los préstamos calificados para la adquisición de viviendas de protección oficial para garantizar, al menos, que no sean superiores a los del mercado, sobre todo después de la afectación que ya ha comportado para los adquirentes de las viviendas protegidas la supresión de las ayudas de subsidiación de los préstamos calificados.

SUGERENCIAS DESTACADAS

■ El derecho a la vivienda está recogido como un derecho esencial en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Como tal, puede considerarse que es un derecho que no debe estar condicionado por límites territoriales, de forma que son necesarias la coordinación y la colaboración de las diferentes administraciones públicas con competencias en materia de vivienda.

■ Es necesario que el Gobierno de la Generalitat promueva la firma de protocolos con el poder judicial para que, antes de cualquier desahucio, los juzgados avisen a los servicios sociales y de vivienda competentes para que éstos puedan actuar, de acuerdo con las circunstancias de cada caso. Mientras se resuelve el realojamiento, cabría la necesidad de valorar la suspensión del lanzamiento.

■ Las administraciones públicas deberían disponer de inventarios o registros del parque público de viviendas de protección oficial de que disponen que se pudiesen interrelacionar con los registros de solicitantes de vivienda para facilitar su adjudicación. Además, las administraciones que tienen de viviendas disponibles en municipios o zonas donde no existe una demanda de vivienda suficiente deberían comprometerse a cederlas en favor de otras administraciones que no dispongan de suficientes viviendas.

■ Como se ha solicitado reiteradamente, la SAREB debería destinar a alquiler social un porcentaje de al menos el 30% de las viviendas que ha obtenido a bajo coste, mediante su cesión a las administraciones públicas y a las entidades sociales sin ánimo de lucro. Hay que intentar alcanzar acuerdos con los grandes tenedores de viviendas actualmente desocupadas respecto de su cesión en favor de la Administración pública o en favor de entidades sin ánimo de lucro. En este último caso, la Administración debería ayudar a las entidades sociales y ofrecerles el apoyo y el asesoramiento necesarios.

■ Toda situación de emergencia residencial debe atenderse desde la triple perspectiva de: facilitar, con agilidad y celeridad, el acceso a una vivienda, garantizar un acompañamiento social y promover la reinserción laboral de las personas afectadas. Estas acciones deben estar coordinadas por un único servicio, que debería tener en cuenta el interés superior del niño. Es preciso motivar, de acuerdo con este interés, las resoluciones de los procedimientos de adjudicación de viviendas en situaciones de emergencia social.

SÍNDIC

**EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES**

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

