

# LA FUNCIÓN DE LA VIVIENDA DE CARÁCTER PÚBLICO EN LA SOCIEDAD ACTUAL

## SITUACIÓN EN EL PAIS VASCO Y PRAXIS DESDE EL ARARTEKO

El derecho a la vivienda va más allá de un simple derecho de contenido económico y privado, si no que impone la obligación a los poderes públicos de ir más allá de esta condición. (Pisarello 2009) hoy podemos decir que es un derecho subjetivo con todo lo que ello significa.

Su importancia no solo se suscribe al propio derecho en sí sino su vinculación con otros derechos y bienes públicos fundamentales, con todos aquellos que tiene que ver con la dignidad de las personas, de ahí su reconocimiento constitucional.

Como el resto de los derechos sufre una importante y necesaria evolución (como el derecho a la salud o el derecho a la educación por ejemplo que no nacen como derechos exigibles sino que esto es el final de un largo camino) que nos ha llevado a su reconocimiento programático (así es reconocido en la Constitución española y en los distintos Estatutos autonómicos) y que desemboca o debe desembocar en su reconocimiento como derecho subjetivo.

El derecho a la vivienda está presente a lo largo de la historia constitucional, así era ya recogido en la Constitución de Weimar de 1919 reconociendo en la misma que su uso ha de constituir un servicio al bien común.

Es recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 48 (art.25.1); en el Pacto Internacional de los Derechos económicos, sociales y culturales, o en la Carta Social Europea revisada (art. 34.7). De igual modo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos protege este derecho a pesar de que el convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de la Libertades fundamentales no contemplan de manera explícita este derecho a la vivienda como tampoco lo hace con los derechos sociales en general, entrando a su consideración por este alto tribunal de la mano de otros derechos como el de no ser sometido a tratos inhumanos o degradante. Al ser competencia de los Estados, es tomado en cuenta por la Unión Europea de forma indirecta.

Es recogido y reconocido en la Constitución Española en el Título I "De los Derechos y deberes fundamentales" en su Capítulo III "Principios rectores de la política económica y social", en su artículo 47.

Este derecho está ligado al Estado Social (art. 11) y al principio de dignidad recogido en el art. 10.1, también ha de conectarse con otros derechos como el derecho a la integridad física y moral del art. 15, a la intimidad del art. 18, a la igualdad del art. 14, a la salud del 45, etc. etc. Como afirmábamos al principio de la mano del profesor Pisarello **no es un simple derecho de contenido económico y privado, no es un simple derecho programático** como se ha querido ver por parte de algunos, sino que **obliga a los poderes publico a ir más allá** El derecho a la vivienda cumple sin lugar a dudas una función social. El art. 47 impone a los

poderes públicos obligaciones que exceden de su dimensión su dimensión individual. Este "más allá" no puede ser otro, y por la propia evolución de este derecho, que su consideración, regulación como derecho subjetivo. (Con lo que ello significa en cuanto a su exigibilidad judicial principio rector de todo derecho subjetivo) b Así es contemplado por algunas Comunidades Autónomas (Andalucía ley 1/2010; País Vasco ley 3/2015. Incluso en Castilla la Manca ley del 2011 derogada posteriormente en el año 2012), es sin duda el paso obligado y a pesar de sus muchas dificultades el necesario para la consideración del derecho a la vivienda como verdadero y pleno derecho de todas y cada una de las personas.

## **RESUMEN DE LAS PRINCIPALES ACTUACIONES EN MATERIA DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA**

Todos los años recibimos un número significativo de reclamaciones en relación con la actividad que las administraciones vascas realizan para garantizar el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada. Por citar los datos más recientes en el año 2014 hemos recibido un total de 123 reclamaciones, de las que un 45% se refieren a alquileres públicos.

En el 80% de estas reclamaciones han sido presentadas contra actuaciones del Departamento de Empleo y Políticas Sociales o la sociedad pública Alokabide, al tratarse de la administración vasca que más recursos dedica a la promoción y gestión de viviendas protegidas. También recibimos quejas referidas a actuaciones de ayuntamientos y de entidades municipales como Viviendas Municipales de Bilbao, Donostiako Etxegintza o Ensanche 21.

En estas quejas las personas reclamantes someten a nuestra consideración cuestiones de muy diversa índole que abarcan desde la necesidad de una vivienda protegida hasta las dificultades que se les presentan en los procedimientos de adjudicación de las viviendas o en el uso y disfrute de las viviendas de protección oficial cedidas tanto en régimen de propiedad como en régimen de arrendamiento.

A continuación, de forma escueta señalaré los principales asuntos que han requerido nuestra intervención ante las administraciones públicas vascas en el año 2014 y que están tratados más detalladamente en el Informe Anual que presentamos el año pasado al Parlamento Vasco.

### **1.- Necesidad de vivienda protegida y procedimientos de adjudicación.**

Hemos observado un incremento de las quejas y consultas en las que las personas reclamantes expresaban su disconformidad con la información o respuesta ofrecida por el Departamento de Empleo y Políticas en relación con su **demanda de adjudicación directa de una vivienda de protección oficial en régimen de arrendamiento**. En los casos que hemos analizado, el departamento consideraba que las personas reclamantes no habían podido acreditar la concurrencia de las

circunstancias excepcionales que legalmente permiten la asignación directa de una vivienda protegida.

En las resoluciones emitidas por esta institución hemos pretendido dejar constancia de que, a partir de la entrada en vigor de la Orden de 15 de octubre de 2012, del registro de solicitantes de viviendas y de los procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales de Régimen Autonómico, la adjudicación de viviendas de protección oficial en alquiler, cuya demanda lamentablemente supera la oferta pública existente, debe realizarse mediante un sistema objetivo de baremación de la necesidad de vivienda.

Consiguientemente, hemos estimado que la información o respuesta proporcionada por el departamento era conforme a derecho y hemos informado a las personas reclamantes de que el orden de puntuación obtenido de la suma de los actuales criterios de baremación es el que, con carácter general, debe regir la adjudicación de viviendas protegidas.

Como en años precedentes seguimos recibiendo quejas de **familias adjudicatarias de viviendas de protección oficial que solicitan una vivienda de tamaño más grande**, porque la vivienda adjudicada ha dejado de cubrir adecuadamente las necesidades de espacio de la unidad familiar. En dos de los supuestos examinados, en los que las personas reclamantes ocupaban en arrendamiento una vivienda perteneciente al Programa de Vivienda Vacía "Bizigune", el Departamento de Empleo y Políticas Sociales ha contestado a nuestras peticiones de colaboración expresando que *"nos encontramos en una situación de imposibilidad de ejecución material por falta de viviendas disponibles"*.

Asimismo el departamento ha explicado que el número limitado de viviendas disponibles de tamaño igual o superior a los 75 m<sup>2</sup> y la necesidad de atender otras situaciones de urgencia habitacional son circunstancias que condicionan la posibilidad de responder satisfactoriamente el cambio solicitado por las familias reclamantes.

En las conclusiones que ponen fin a nuestra intervención, en ambos expediente de queja, **hemos advertido al Departamento de Empleo y Políticas Sociales de la necesidad de habilitar los recursos oportunos para que, al margen de la atención de otras situaciones de emergencia habitacional, se puedan materializar los itinerarios de vivienda protegida en régimen de alquiler y lograr que las viviendas se adecuen a las necesidades de tamaño de las personas y familias arrendatarias.**

## **2.- Alquiler de vivienda protegida.**

En el informe anual del año 2013, a la vista del incremento de las reclamaciones ciudadanas que solicitaban una disminución en el precio de los alquileres públicos, recomendamos a las administraciones públicas que analizaran, con urgencia, si los importes de dichos alquileres eran asequibles y que adoptaran las medidas precisas para que el gasto en vivienda pudiera ser asumido, sin dificultad, por las personas beneficiarias de las viviendas de protección pública.

En el último periodo anual hemos advertido un descenso del número de quejas y consultas en relación con el precio de los alquileres públicos. Sin duda, las instrucciones internas adoptadas por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales para contener el precio de los arrendamientos de su parque de vivienda protegida y para reducir temporalmente su importe (mediante la concesión de lo que se han denominado "rentas especiales"), junto con la no repercusión a las personas arrendatarias del Impuesto de Bienes Inmuebles, han supuesto una disminución del gasto en vivienda para muchas personas con escasos recursos económicos. Lo anterior nos lleva a hacer una valoración muy positiva de las medidas provisionalmente adoptadas.

No obstante, consideramos que **el camino emprendido hacia la contención del precio de los alquileres públicos, debe adquirir vocación de permanencia y de generalidad y, en consecuencia, reflejarse en la normativa reguladora del precio de los arrendamientos protegidos.**

Completamos este apartado con una breve alusión al contenido de las reclamaciones ciudadanas recibidas en relación con el alquiler de vivienda protegida, las cuales en un porcentaje muy alto hacen referencia a los arrendamientos del Programa de Vivienda Vacía "Bizigune".

Por un lado se han aumentado el número de reclamaciones de inquilinos que denuncian retrasos en las devoluciones de las fianzas y discrepancias cuando se producen retenciones de dichas fianzas por desperfectos en la vivienda arrendada.

De otro lado, también hemos observado un incremento de las quejas de personas propietarias de viviendas libres que han cedido su vivienda para su incorporación al programa "Bizigune". En estas reclamaciones, finalizado el período pactado de cesión, los propietarios denuncian el mal estado en el que las viviendas les han sido devueltas.

En los expedientes de queja analizados, después de examinar la documentación e informes técnicos proporcionados por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales, no hemos apreciado que se haya producido irregularidad en la actuación administrativa. Ello no obstante consideramos que **las habituales controversias que surgen entre las partes arrendadora y arrendataria respecto a la conservación de la vivienda y a la reparación de deficiencias en la misma, podrían mitigarse mediante la intensificación de los mecanismos de control sobre el estado de entrega de las viviendas y la implementación de medidas complementarias de información sobre los derechos y obligaciones de las personas arrendatarias y de los propietarios que ceden su vivienda al programa público de alquiler.**

### **3.- Deficiencias constructivas en viviendas protegidas**

La reparación de deficiencias constructivas manifestadas en viviendas de protección pública sigue siendo uno de los asuntos por el que, con frecuencia, reclaman las personas beneficiarias de una vivienda protegida. Como ya hemos

expresado en informes precedentes, **las administraciones públicas suelen demorar en exceso la respuesta a las denuncias que presentan los ciudadanos y, en no pocas ocasiones, el arreglo de los defectos constructivos viene precedido de un tiempo demasiado dilatado en el que las personas adjudicatarias no pueden disfrutar de una vivienda en adecuadas condiciones de habitabilidad.**

Del examen de los expedientes de queja finalizados en este año podemos concluir que las administraciones públicas concernidas han respondido de forma satisfactoria a las peticiones de colaboración del Ararteko y que, por lo general, han adoptado las medidas necesarias para la reparación de las deficiencias constructivas denunciadas por las personas usuarias de las viviendas de protección pública.

En relación con esta problemática interesan destacar varias intervenciones que hemos practicado en las que las deficiencias afectaban a viviendas protegidas cedidas en régimen de arrendamiento y en las que, finalmente, ante las acreditadas dificultades técnicas para subsanar los defectos constructivos (que consistían en graves problemas de humedades), el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, a través de la sociedad pública Alokabide, ha ofrecido un cambio de vivienda a las personas arrendatarias. Con este mismo resultado favorable a los derechos de una inquilina de una vivienda municipal también concluimos una actuación que realizamos ante el Ayuntamiento de Hernani.

#### **4.- Registro de Solicitantes de Vivienda**

Otra de las cuestiones que ha suscitado un significativo número de quejas y consultas, durante los últimos años, son las denegaciones de alta en el Registro de Solicitantes de Vivienda y las bajas de demandantes inscritos. La correcta inscripción en este registro es un requisito imprescindible para poder resultar adjudicatario de una vivienda de protección oficial.

Ya en el año 2008 emitimos una Recomendación General sobre la “necesidad de adecuar la tramitación y notificación de las resoluciones del Registro de Solicitantes de Vivienda a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, en la que concluíamos que el entonces Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales debía someter a examen el procedimiento formal mediante el cual venían practicándose las resoluciones de baja y que debía incorporar a dicho procedimiento el preceptivo trámite de audiencia a la persona interesada y la notificación personal en forma de dichas resoluciones.

En las conclusiones de esta recomendación general, asimismo, expresamos que las notificaciones en los tablones de anuncios de las resoluciones relativas al Registro de Solicitantes de Vivienda no podían legalmente sustituir a las notificaciones personales y que, en todo caso, podrían tener un mero carácter complementario.

Por el momento, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales no se ha mostrado dispuesto a modificar el criterio que, en relación con la validez de las

notificaciones edictales, ya habían manifestado los anteriores departamentos competentes en el área de vivienda. Esta posición se ha visto reflejada en la negativa expresada a aceptar ninguna de las recomendaciones que esta institución ha emitido en los últimos meses en las que se instaba al departamento a dejar sin efecto las resoluciones de baja de varios demandantes de vivienda protegida.

Actualmente la normativa reguladora del Registro de Solicitantes de Vivienda viene establecida en la precitada Orden de 15 de octubre de 2012, de registro de solicitantes de viviendas y procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales de Régimen Autonómico. Este reglamento continúa otorgando prioridad a las publicaciones en los tablones de anuncios, lo que, como señalamos al inicio de este epígrafe, está motivando muchas quejas de demandantes de vivienda protegida que no tienen conocimiento de la baja registral en el momento en que la misma se produce y que se ven impedidos a presentar a tiempo las alegaciones y pruebas que podrían evitar su baja en el referido registro.

Son graves consecuencias que para los ciudadanos se derivan de la baja en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida, porque, -además de la pérdida de la antigüedad acumulada y la prohibición temporal de participar en procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas-, estamos conociendo casos de ciudadanos que denuncian que dicha baja podría conllevar la denegación o la suspensión de ayudas sociales en materia de vivienda. **Esto último justifica, aun más si cabe, la exigencia de que las notificaciones de las resoluciones del registro se practiquen con todas las garantías formales establecidas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.**

#### **5.- Situaciones sobrevenidas de falta de financiación bancaria o de precariedad laboral e imposibilidad de compra de viviendas de protección oficial**

Desde el inicio de la actual crisis económica ha sido significativo el número de personas adjudicatarias de viviendas de protección oficial que no han podido adquirir la vivienda asignada, debido a que las entidades financieras,- que consultadas previamente les habían asegurado que obtendrían la financiación que precisaban-, les han denegado el préstamo hipotecario para el pago del precio total de la vivienda.

En los supuestos que hemos conocido, algunos de los cuales se han resuelto finalmente en vía judicial, las personas compradoras de las viviendas adjudicadas por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales habían suscrito un contrato privado de compraventa con una empresa constructora, el cual había obtenido el preceptivo visado de la correspondiente Delegación Territorial de Vivienda, y manifestaban sentirse indefensas ante la pérdida de la vivienda protegida y el abono de una indemnización, sin que, por parte del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, se les ofreciera alguna solución que minimizara los daños producidos por una causa totalmente ajena a su voluntad.

En respuesta a estas quejas ciudadanas el año pasado emitimos una resolución dirigida al Departamento de Empleo y Políticas Sociales en la que le recomendábamos que adoptara determinadas medidas para garantizar los derechos de las personas compradoras de viviendas protegidas que, por falta de financiación bancaria, se ven obligadas a renunciar a la adquisición de la vivienda adjudicada.

Una de nuestras propuestas consistía en la **revisión del clausulado de los contratos de viviendas protegidas que autoriza el citado departamento, de forma que los mismos incluyan estipulaciones que otorguen una mayor protección a los derechos de las personas adquirentes de las viviendas** y que y que, entre otras facultades, conceden a la parte compradora, en los supuestos de no obtención de la financiación prevista, la posibilidad de instar la resolución del contrato sin la obligación de abonar a la parte vendedora indemnización alguna.

## LEY DE VIVIENDA DEL PAÍS VASCO

Finalmente, antes de entrar en el apartado de las conclusiones, resulta obligado hacer una sucinta mención a la Ley 3/2015, de Vivienda del País Vasco, aprobada el pasado mes de junio por el Parlamento Vasco y que entra en vigor el próximo 26 de setiembre.

Desde la institución del Ararteko, así como desde otros agentes sociales y económicos, durante años se ha venido reclamando la aprobación de una norma con rango legal que regule el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Su definitiva aprobación y la incorporación a la misma del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada, a buen seguro, contribuirán a avanzar en la materialización de un derecho intrínsecamente vinculado con el principio de dignidad de la persona y con otros derechos fundamentales, como el derecho a la intimidad personal y familiar, el derecho a la salud y el derecho a la educación.

Junto con el reconocimiento y la aplicación gradual del derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada, la ley crea el Patrimonio Público de Suelo de la CAPV y regula una serie de instrumentos públicos de intervención sobre aquellas viviendas que no cumplen con la función social que le es propia.

La Ley de Vivienda del País Vasco también establece el régimen jurídico de las viviendas de protección pública y de los alojamientos dotacionales, su sistema de inspección y régimen sancionador, y obliga a las administraciones públicas vascas a destinar un 80% de sus recursos públicos a la promoción de viviendas en régimen de alquiler para destinarlas a los colectivos más desfavorecidos.

## **BREVES CONCLUSIONES**

Seguimos constatando una amplia brecha entre la demanda y la oferta de vivienda protegida, la cual no parece que pueda reducirse en un futuro cercano, dado que, en la actual situación de crisis económica, es difícil que la ciudadanía encuentre una solución a su necesidad de vivienda en el mercado libre. Por ello, los poderes públicos deben adoptar medidas normativas y económicas más enérgicas para una eficaz garantía del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

La recién aprobada Ley de Vivienda del País vasco debe venir acompañada de un importante esfuerzo presupuestario por parte de las administraciones públicas vascas, especialmente si se quiere dar una respuesta efectiva a la creciente demanda de vivienda protegida en régimen de alquiler.

Del análisis de las intervenciones que hemos practicado en los últimos años se observa que las administraciones públicas vascas están tomando conciencia de la relevancia que tiene para el desarrollo de una vida digna una adecuada política pública de vivienda y, en este sentido, hemos apreciado que se han adoptado medidas positivas para contener el precio de los alquileres públicos y evitar que las dificultades económicas por las que atraviesan muchas familias puedan perjudicar el disfrute estable y continuado de una vivienda de protección pública.

En todo caso, estimamos que debe incrementarse sustancialmente el parque de vivienda protegida y que deben reforzarse los programas públicos de captación de viviendas libres para su alquiler social, ya que las tipologías de las viviendas de que disponen las administraciones públicas, en muchas ocasiones, no pueden atender los cambios de vivienda que requieren las personas beneficiarias de viviendas de protección pública.

Asimismo, consideramos que debe mejorarse la gestión del Registro de Solicitantes de Vivienda y dedicar a este fin los medios materiales y humanos que sean precisos, para que los ciudadanos dispongan de las debidas garantías formales en los procedimientos de acceso a una vivienda protegida y al disfrute de ayudas sociales en materia de vivienda.

La coordinación entre las administraciones públicas con competencias en las áreas de vivienda y de asistencia social continúa resultando imprescindible para evitar situaciones de pobreza y exclusión residencial.