

respecto, estaremos atentos a la consignación presupuestaria anual y a su ejecución dado que se trata de una prestación garantizada, por lo que no deben volver a darse situaciones como las del pasado, miles de solicitudes en espera de consignación presupuestaria para ser aprobadas.

Asimismo, esperamos que las medidas de inclusión e inserción sociolaboral que se prevén, para propiciar la inclusión y autonomía de las familias, sean reales y efectivas, tal como recomendábamos en nuestro informe especial, por cuanto que en la normativa anterior también se preveían actuaciones de este tipo que con el transcurso del tiempo dejaron de aplicarse.

No obstante, hay algunos aspectos que esta Defensoría acoge con cautela y que iremos viendo como se desarrollan e implementan, de los que tenemos pensado efectuar un estudio con mayor profundidad y a los que permaneceremos atentos siempre en la salvaguarda y garantía de los derechos de la ciudadanía andaluza más necesitada de protección y defensa.

Valoramos positivamente la aprobación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social que deberá incorporar un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral

3.1.2.4. Derecho a la vivienda

Una gran parte de las quejas en materia de vivienda presentadas en el año 2017 en esta Defensoría, se basan en la **carencia de este bien básico por parte de muchas familias andaluzas que acuden en demanda de ayuda para poder satisfacer su necesidad de acceso**. Pues bien, a través de las numerosas quejas recibidas podemos comprobar cómo en la mayoría de los casos en los que se plantean una afectación del derecho a la vivienda, existen personas menores que sufren las consecuencias de esta dramática situación.

A este respecto, no olvidemos que el enorme déficit de viviendas para la población con menores recursos económicos, que continúa existiendo en nuestra Comunidad Autónoma, motiva la presentación de una gran cantidad de quejas año tras año. En éstas, en definitiva, lo que se solicita es el acceso a este bien básico, a este derecho de derechos, pues sólo desde la posesión de una vivienda o alojamiento digno es posible disfrutar del libre ejercicio de otros derechos constitucionales, como son el de la intimidad personal (artículo 18.1 CE.), la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 CE), la libertad de residencia (artículo 19.1 CE), la protección de la familia (artículo 39.1 CE), y, en definitiva, el libre desarrollo de la personalidad que quiere garantizar el artículo 10.1 CE.

Muchas de estas quejas por necesidad de vivienda se presentan por familias que no cuentan casi con ningún recuso económico o con algunos de muy escasa cuantía, en situación de desempleo o con empleos precarios, siendo subsidiarias de prestaciones y ayudas sociales. Por estas causas suelen ser usuarias de los servicios sociales comunitarios que ante la carencia de viviendas públicas que poder ofrecer nos informan de las intervenciones que han llevado a cabo y de las ayudas económicas de emergencia que se han concedido a la familia para contribuir al pago del alquiler o de los suministros domiciliarios básicos de electricidad y agua, así como vales de alimentos o derivaciones a entidades del tercer sector de acción social para que éstas ofrezcan la correspondiente ayuda en materia de alimentación y vestido.

También es de interés reseñar que una gran parte de estas quejas son promovidas por mujeres madres que asumen la crianza de sus hijos e hijas en solitario, es decir, titulares de familias monoparentales que nos trasladan la soledad en la que se encuentran en esta dura tarea cuando se carece de recursos económicos suficientes y que se ve agravada por la carencia de un bien básico, en cuya ausencia el ejercicio de otros derechos constitucionales se transforma en harto difícil.

Como es sabido, a la **carencia estructural de viviendas protegidas públicas para las familias con menores recursos económicos, se le ha unido los efectos y consecuencias de la crisis económica que venimos padeciendo desde 2008**; esto, es la supresión de ayudas para la adquisición de viviendas protegidas, la nula o sólo simbólica construcción de viviendas públicas en los últimos años y el correlativo aumento de la demanda por parte de personas y familias que venían teniendo una vida normalizada pero que a causa de la pérdida de empleo y la drástica disminución de sus recursos económicos, han pasado a engrosar las abultadas listas de los registros públicos municipales de demandantes de viviendas protegidas, al haber perdido la que venía siendo su hogar, bien a causa de las miles de ejecuciones hipotecarias, bien por no poder pagar los recibos de alquiler de la que ocupaban en régimen de arrendamiento.

Así, aparte de las ayudas económicas de emergencia que vienen otorgando los servicios sociales comunitarios de los ayuntamientos andaluces para paliar estas situaciones, hemos de referirnos a otras iniciativas puestas en marcha por el poder público como son **las ayudas al pago del alquiler de viviendas para personas con ingresos limitados, tanto privadas como protegidas**, puestas en marcha por el Gobierno de la Nación como por la Comunidad Autónoma.

En la mayoría de los casos en los que se plantea una afectación del derecho a la vivienda, existen menores que sufren las consecuencias de esta dramática situación

Pues bien, otro buen número de quejas en este ejercicio, al igual que en los años 2016 y 2015, se basan en los retrasos y dilaciones que han presidido la tramitación y pago de estas ayudas al alquiler que se convoca anualmente mediante Orden la Consejería de Fomento y Vivienda.

Los reclamantes son personas con menores a su cargo que nos trasladan su desesperación ante la larga espera de una ayuda económica que no llega, lo cual pone en riesgo el que puedan seguir permaneciendo en la vivienda alquilada al no tener recursos suficientes para afrontar su pago, temiendo ser demandados por esta causa y, finalmente, desahuciados, planteándose si se verán algún día en la calle con sus hijos e hijas.

Sólo desde la posesión de una vivienda o alojamiento digno es posible disfrutar del libre ejercicio de otros derechos constitucionales

El importante número de quejas recibidas de estas características, llevó este año a la Defensoría, al igual que en el año anterior, a incoar queja de oficio ante la Consejería de Fomento y Vivienda dado el extraordinario retraso que presidía la resolución de la convocatoria de estas ayudas correspondiente a 2016, queja 17/2903, en la que formulamos **Recomendación**, mediante la que recomendábamos que se procediera a la inmediata resolución definitiva de los expedientes de ayuda al alquiler de esta convocatoria que aún se encontraban en trámite debiéndose proceder a su tramitación y abono efectivo, a la mayor brevedad posible y sin dilaciones indebidas.

Asimismo, recomendábamos que sin mas dilación se dieran las instrucciones oportunas para que se arbitrasen las medidas necesarias encaminadas a la dotación de efectivos de personal adecuados al volumen de trabajo de tramitación de las ayudas y el previsible aumento del mismo respecto de la convocatoria de 2017, especialmente en aquellas Delegaciones Territoriales en las que aún no se había completado la remisión de la documentación a la Intervención Provincial para su fiscalización, arbitrando para ello, si fuera menester, un plan de choque hasta tanto se ultimase la tramitación que culminase con el pago efectivo a todas las personas que resultasen beneficiarias definitivas, toda vez que su fin último no es otro que garantizar el derecho a la vivienda a quienes con sus propios medios no lo pueden satisfacer o mantener.

En el mes de diciembre hemos recibido la respuesta de la Secretaría General de Vivienda mediante la que se nos comunica que todos los expedientes estaban ya tramitados, resueltos definitivamente y pagados en casi todas las Delegaciones Territoriales, excepto en

Han sido numerosas las quejas por retrasos en el pago de las ayudas al alquiler

alguna de ellas como Málaga que esperaban tener abonados en su totalidad en el mes de enero o febrero del año en curso.

Por otra parte, muy a nuestro pesar, hemos de mencionar el **aumento cuantitativo en este año, de las quejas de titulares de unidades familiares que acuden a la Defensoría solicitando ayuda ante las situaciones de desahucio por impago de la renta de la vivienda en la que residen en régimen de**

alquiler, o ante el inminente desalojo de las que ocupan sin título legal alguno, normalmente de entidades financieras, aunque también de titularidad de la Administración, tras haberseles instruido procedimientos judiciales tanto civiles como penales por usurpación.

Hemos demandado que se proceda a la inmediata resolución definitiva de los expedientes de ayuda al alquiler y de dotación de efectivos de personal adecuados al volumen de trabajo de tramitación de las ayudas

La incapacidad de las administraciones para dar una solución a la necesidad de vivienda planteada por muchas familias andaluzas, ha tenido como respuesta un incremento de este tipo de ocupaciones sin título. Son muy numerosas las personas, con hijos e hijas a cargo, sin ingresos o con ingresos insignificantes, que se encuentran desesperados al no tener un vivienda donde vivir y ven como la administración desatiende sistemáticamente su solicitud.

Ante esta situación desesperada, irrumpen en una vivienda pública o propiedad de una entidad financiera que al menos, de hecho, aunque tal vez no de derecho, se encuentra vacía.

Pues bien, en el caso de la administración en el ejercicio de sus competencias y facultades y en defensa de la legalidad, aquella inicia el correspondiente expediente de recuperación de oficio que culmina con el desahucio de la familia en cuestión. Estas familias, no en pocos casos, pide el auxilio de esta Defensoría.

En lo que atañe a las viviendas de las entidades financieras, su parque es cada vez mayor, debido a que han sido muy numerosos los procedimientos de ejecuciones hipotecarias que culminaron con la adjudicación a la propia entidad financiera del inmueble que garantizaba el crédito hipotecario. Pues bien, como decíamos muchas de estas viviendas están siendo ocupadas por aquellas familias en situación de necesidad urgente de vivienda, a las que la administración no le ofrece ninguna solución habitacional.

Estas familias, normalmente, salvo excepciones, tienen que enganchar sin autorización, los suministros básicos de luz y agua, toda vez que las compañías suministradoras les exigen para poder regularizarlos el título en virtud del cual ocupan la vivienda.

Así, las personas que se hayan en la situación descrita, acuden a esta Defensoría a fin de que intervengamos ante la entidad financiera titular del inmueble, con el propósito de que accedan a regularizar su situación en el mismo mediante la firma de un contrato de alquiler social.

La incapacidad de las administraciones para dar una solución a la necesidad de vivienda de muchas familias andaluzas ha tenido como respuesta un incremento de ocupaciones sin título de viviendas vacías

No obstante, es unánime la posición firme mantenida en la actualidad por las entidades financieras de no regularizar bajo ningún concepto las ocupaciones sin título de sus viviendas, promoviendo procedimiento civiles de desahucios o penales de usurpación, o incentivando las ejecuciones de sentencia suspendidas.

En estos casos, esta Institución lo que viene planteando ante la entidad financiera es la suspensión del lanzamiento con carácter provisional y por un período prudencial hasta que los servicios sociales puedan ofrecer a la familia ocupante sin una alternativa habitacional.

Al mismo tiempo, nos dirigimos a los servicios sociales o las oficinas de defensa del derecho a la vivienda que han creado algunos ayuntamientos, solicitando que tomen conciencia de la situación de emergencia en la que se encuentra la familia, y traten de ponerse en contacto con la entidad financiera llegando a un acuerdo mediante el cual dicha entidad suspenda la ejecución por un tiempo razonable dentro del cual los servicios sociales se comprometan a proporcionar una alternativa habitacional a la familia afectada.

Asimismo, en alguna ocasión, nos hemos dirigido al juzgado interviniente, poniendo en su conocimiento la existencia del convenio suscrito entre el Consejo General del Poder Judicial, la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión de lanzamientos de vivienda familiar y

Es unánime la posición de las entidades financieras de no regularizar las ocupaciones sin título de sus viviendas, promoviendo procedimiento civiles de desahucios o penales de usurpación

medidas de carácter social y sobre cesión de datos en los procedimientos de desahucio y ejecución hipotecaria.

Nuestra Institución debe garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente, por lo que no puede amparar situaciones de ocupación de vivienda que además, perjudican a terceros de buena fe, quienes en la mismas circunstancias de precariedad económica y familiar o incluso peor, han decidido someterse al procedimiento legalmente establecido para la adjudicación de viviendas protegidas llevando años esperando este momento.

No obstante, podemos comprender este tipo de actuaciones, máxime cuando las administraciones con competencias en materia de vivienda no están dando toda la necesaria respuesta a la necesidad, muchas veces acuciante, de acceder a una vivienda pública.

En cualquier caso, cuando la Administración ejercita sus competencias de recuperación de la vivienda ocupada, nos hemos pronunciado en el sentido de que llegado el momento del lanzamiento, en el caso de familias vulnerables, en situación de riesgo de exclusión o con personas que pertenezcan a colectivos objeto de especial protección como son los menores, se deberá ofrecer una alternativa habitacional que evite que puedan verse en la calle.

La fundamentación de este posicionamiento la encontramos además de en los artículos 47 de la Constitución española (CE), y artículo 25 de nuestro Estatuto de Autonomía, en el artículo 10.2 de la Constitución española, que señala que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que están reconocidos en la propia Constitución se han de interpretar de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

En este sentido, cabe señalar que el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. En el mismo sentido, el artículo 11, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en cuya virtud los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de

Nuestra Institución debe garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente, por lo que no puede amparar situaciones de ocupación de vivienda que, además, perjudican a terceros de buena fe

vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

El PIDESC crea un órgano técnico para supervisar la aplicación del propio Pacto por los Estados. Se trata del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Este Comité, en su Observación general número 7, se preocupó de una de las cuestiones más decisivas con respecto a los desalojos, esto es, determinar las circunstancias en que son admisibles los desalojos forzosos y enunciar las modalidades de protección que se necesitan para garantizar el respeto de las disposiciones pertinentes del Pacto.

Algunas de las reglas específicas que plantea esta Observación número 7, frente a un desalojo, se refieren a la efectiva puesta a disposición de los afectados de todos los recursos jurídicos adecuados; a la adopción de medidas para impedir toda forma de discriminación resultante del desalojo; a la protección de los grupos más vulnerables como mujeres, niños o ancianos; al respeto a los principios de razón y proporcionalidad y, por supuesto, las adecuadas garantías procesales.

Resulta especialmente importante, en lo que respecta a esta Resolución, la regla contenida en el párrafo 17:

«Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda».

En definitiva, el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales ha interpretado que el derecho a la vivienda prohíbe a los Estados realizar desalojos forzosos que dejen a personas sin hogar. En otras palabras, que los Estados, en los casos de necesidad, no pueden desahuciar a las personas sin ofrecerles una alternativa habitacional.

Demandamos que cuando la Administración recupere la vivienda pública ocupada, en el caso de familias vulnerables, en situación de riesgo de exclusión o con personas que pertenezcan a colectivos objeto de especial protección como son los menores, se ofrezca una alternativa habitacional que evite que puedan verse en la calle

La interpretación del derecho a la vivienda que ha hecho este Comité ha sido respaldada por diversos órganos del Sistema de Naciones Unidas. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos, órgano dependiente del Consejo Económico y Social, que ha dictado resoluciones sobre desalojos forzados entre 1993 y 2004, las cuales han sido asumidas además por el Consejo de Derechos Humanos, órgano que ha sustituido a la Comisión de Derechos Humanos.

A mayor abundamiento, el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, ha destacado la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, de manera que un desalojo forzoso sin alternativa habitacional no solo produce una vulneración del derecho a la vivienda, sino que afecta directamente a otros derechos humanos que tienen su fundamento en la vivienda, como el derecho a la vida e integridad física o el derecho a la vida privada y familiar.

En el ámbito europeo, podemos hacer referencia a la Carta Social Europea y al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El Comité Europeo de Derechos Sociales es el órgano que tiene la facultad de interpretar la Carta Social Europea mediante informes periódicos que valoran la aplicación de la misma por los Estados.

La Carta Social Europea contempla en su artículo 16 una referencia expresa a la protección económica, social y jurídica de la familia. En cuanto al derecho a la vivienda, este artículo solo alude a la necesidad de los estados parte apoyen la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias.

Pues bien, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha declarado expresamente como vulneración de la Carta los desalojos forzados que dejen a personas sin hogar, de forma similar a la interpretación del PIDESC que realiza el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Y aunque las decisiones de este Comité no tienen carácter vinculante, debe considerarse que el cumplimiento de buena fe de un Tratado por un Estado firmante debe obligarle a no apartarse de la doctrina de su Comité sin una justificación razonable.

Por su parte, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) instituye el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) para asegurar el respeto de los compromisos recogidos en el propio Convenio y en sus protocolos.

El Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales ha interpretado que el derecho a la vivienda prohíbe a los Estados realizar desalojos forzados que dejen a personas sin hogar

En este caso no se trata de un comité técnico, sino de un órgano jurisdiccional, compuesto por jueces, cuyas sentencias tienen fuerza de cosa juzgada para los Estados.

Entre los compromisos que asumen las partes del CEDH está el de la prohibición de los tratos inhumanos o degradantes (artículo 3) o el del respeto de la vida privada y familiar, del domicilio y de la correspondencia (artículo 8).

En definitiva, el TEDH es consciente de que la privación de la vivienda, aún sin considerar el título que se ostenta para su utilización, puede suponer la vulneración de otros derechos protegidos por el Convenio, como los aludidos de prohibición de tratos inhumanos o degradantes o de respeto de la vida privada y familiar, del domicilio y de la correspondencia.

Por ese motivo, el TEDH en algunas de sus sentencias suspende la ejecución del lanzamiento de la vivienda hasta tanto no conozca de forma fehaciente y detallada las medidas relacionadas con el alojamiento (alternativa habitacional) y con la asistencia social que se va a prestar a la persona que va a sufrir un desalojo forzoso, con especial énfasis en la situación en que pueden quedar los niños que sufren el referido desalojo forzoso.

Todo ello tuvimos ocasión de analizarlo en la queja 15/2073, en la que emitimos la correspondiente [Resolución](#) al respecto, si bien, en honor a la verdad, a pesar de que las recomendaciones fueron aceptadas, la cuestión es que la familia se salió voluntariamente de la vivienda ocupada y aún no ha podido acceder a ninguna vivienda pública.

En relación con esta cuestión, tenemos que citar necesariamente una reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2017, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, mediante la que el **Alto Tribunal ha fijado su doctrina sobre el deber de las personas titulares de la judicatura ante un desalojo por desahucio u ocupación de una casa con niños, en el sentido de que antes de autorizar la entrada en domicilio tienen que asegurar y garantizar una protección integral y efectiva de los derechos e intereses de las personas menores**, al amparo de la Ley de Protección Jurídica del Menor, la Convención sobre los Derechos del

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que la privación de la vivienda, aún sin considerar el título que se ostenta para su utilización, puede suponer la vulneración de otros derechos protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos

Niño y la Constitución Española. [http://www.icavigo.es/documentos/STS%20\(derechos%20menores%20acceso%20domicilio\).pdf](http://www.icavigo.es/documentos/STS%20(derechos%20menores%20acceso%20domicilio).pdf)

En otras ocasiones, aunque en un número mucho más reducido, se plantea **la necesidad de poder permutar o cambiar la vivienda protegida pública en la que reside la familia adjudicataria en régimen de arrendamiento, por otra adaptada a las necesidades especiales de su hijo o hija con discapacidad** (queja 17/4702). Aunque no siempre las solicitudes de permuta están basadas en este motivo, por cuanto que las situaciones de conflictividad vecinal y social del barrio o entorno en el que se ubica la vivienda, los progenitores consideran que no son adecuadas para el desarrollo normalizado de sus hijos e hijas, también son objeto de queja ante esta oficina (queja 17/1488, queja 17/2661 queja 17/3035, queja 17/0555, queja 17/2258, entre otras).

3.1.2.6. Derecho a la protección

3.1.2.6.1. Protección de menores en situación especial vulnerabilidad

a) Denuncias de riesgo en el entorno social y familiar de los menores

Las competencias asignadas a esta institución del Defensor del Pueblo Andaluz como Defensor del Menor de Andalucía nos obligan a realizar actuaciones que van más allá de nuestra labor de supervisión de la actuación de las administraciones públicas de Andalucía. Es por ello que en aquellos supuestos en que cualquier persona nos traslada una denuncia relativa a la situación de riesgo en que pudiera encontrarse algún menor, solicitamos la colaboración de las administraciones competentes para que emprendan las actuaciones que fuesen necesarias en garantía de sus derechos y bienestar.

En unos casos recibimos quejas de **familiares denunciando la situación de riesgo del menor** por el que sienten afecto (queja 17/6216 familiar denuncia que la madre maltrata tanto al padre como a los hijos; queja 17/1904 padre pide ayuda para su hija de 16 años, embarazada de su novio de 20; queja 17/1794 denuncia la situación de riesgo de la hija de su actual pareja, que vive con la madre).

En otros casos son los **propios menores**, normalmente adolescentes, los que **solicitan ayuda** ante la situación de riesgo en que se encuentran (queja 17/0308, adolescente con anorexia se queja de que la familia no la trata bien; queja 17/0060, niña de 13 años se queja de que el padre la deja sola en casa; queja 17/0504 chico de 16 años se queja de que la familia de la novia no lo trata bien).