

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)". Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja 2101989

Promovida por (...)

Materia Vivienda

Asunto Demora en concesión de vivienda pública

Actuación Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1. Antecedentes.

1.1. El 15/06/2021, **Dña. (...)**, presentó una queja en la que manifestaba que, en fecha 9 de enero de 2020, interpuso ante la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática (escrito remitido a través de la oficina PROP de Elche) una solicitud de adjudicación de vivienda pública.

La interesada expuso en su escrito que, a pesar del tiempo transcurrido, no había recibido ni la adjudicación de la vivienda solicitada ni la concesión de ninguna de las medidas alternativas previstas en la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, a pesar de la situación de pobreza en vivienda que presenta su unidad familiar, en la que conviven menores, y la urgencia que la obtención de la vivienda ha adquirido al estar próxima la ejecución del desahucio de la vivienda que ocupan en la actualidad.

1.2. El 28/06/2021, admitida la queja a trámite, se requirió a la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática que remitiera al Síndic de Greuges un informe, concediéndole al efecto el plazo de un mes, sobre las siguientes cuestiones:

- Estado de tramitación de la solicitud de adjudicación de vivienda pública de la persona interesada, con expresión de los motivos que han impedido proceder a la concesión de la vivienda demandada.
- Medidas adoptadas para determinar si la interesada se encuentra en alguna de las situaciones previstas en el artículo 2.2 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda.
- En caso afirmativo, y habiendo transcurrido el plazo de 6 meses previsto por el artículo 6 de la referida ley 32/2017, de 3 de febrero, actuaciones realizadas para, de acuerdo con el tenor literal de este precepto, proceder a «indicar de manera inmediata y con la mayor diligencia posibles un alojamiento concreto, evitando en todo caso la concentración y segregación espacial de los solicitantes y garantizando la cohesión social del espacio urbano».
- Medidas adoptadas para, de acuerdo con las previsiones de la citada Ley 2/2017 y la legislación concordante, conceder a la interesada cualquiera de los mecanismos alternativos previstos en caso de no poder concederle el uso y disfrute de una vivienda por insuficiencia del parque público; en especial, ayudas de carácter económico.
- En el caso de que la causa de no concesión de la vivienda solicitada sea la insuficiencia de viviendas disponibles en el municipio de residencia, medidas adoptadas, o susceptibles de adopción, para aumentar el número de viviendas en número suficiente para atender la demanda existente en ese municipio (art. 2.3 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero).
- En este sentido, nos indicará el número de viviendas con las que cuenta esa administración en el municipio de referencia (tanto disponibles como adjudicadas) y el número de solicitudes de vivienda en las que está pendiente la adjudicación y se encuentran en lista de espera.

- 1.3. El 09/08/2021 se registró el informe remitido por la administración. En dicho informe se exponía que la solicitud de la interesada, presentada el 12 de marzo de 2021, había sido baremada provisionalmente con 313 puntos, encontrándose en el puesto número 14 de la lista de espera para viviendas de dos dormitorios en la ciudad de Elche.

En el apartado “Otras consideraciones”, se indicaba asimismo:

Consultadas las bases de datos del Servicio de Gestión Parque Público de EVHA, consta que [la interesada] presentó solicitud de vivienda perteneciente al parque público de la Generalitat en alquiler en fecha 16/01/2020, que dio origen al expediente A-SOLV-20/00065. Dicha solicitud fue baremada provisionalmente según los datos manifestados por la interesada con 313 puntos, ocupando el número 14 de la lista de espera para viviendas de 2 dormitorios, que es la que le correspondería por su composición familiar, para el municipio de Elx.

En cuanto a los motivos que han impedido proceder a la concesión de vivienda decir que las solicitudes no excluidas, como es el caso que nos ocupa, son atendidas en cada municipio en función de la disponibilidad de vivienda. El periodo de espera para acceder a una vivienda perteneciente al parque público de la Generalitat es muy variable, no existiendo prioridad por la antigüedad de la solicitud sino por los criterios tanto de puntuación como especiales de adjudicación contenidos en el artículo 158 del Decreto 75/2007, de 18 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de Protección Pública a la Vivienda cuando existan situaciones de urgente necesidad (acreditadas por los correspondientes Ayuntamientos) o excepcionales (expropiaciones, derribos, catástrofes, colectivos especialmente desfavorecidos).

Actualmente en el municipio de Elx existen 4 viviendas pertenecientes al parque público de la Generalitat pendientes de valoración y reparación, dos de estas viviendas son para adjudicar por el procedimiento de urgencia a petición del Ayuntamiento y de las otras dos ninguna se adecua a la composición familiar de la autora de la queja. No obstante lo anterior, desde la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo se va a remitir escrito al Ayuntamiento de Elx para que valore el caso de la autora de la queja, a fin de que si lo considera prioritario remita propuesta de adjudicación de urgencia. En dicho caso, si no existe disponibilidad de vivienda, EVHA estudiará la posibilidad de asignarle vivienda en otra localidad donde exista disponibilidad de vivienda que pueda serle adjudicada y entregada en base a la resolución de 4 de diciembre de 2020, del vicepresidente segundo y conseller de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, por la que se exige del requisito del empadronamiento mínimo de un año en el municipio a personas y unidades familiares en situación de emergencia habitacional.

Por otro lado señalar que el número de viviendas del parque público gestionadas por la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo en el municipio de Elx asciende a 1.089, se adjunta ficha con el desglose de viviendas según el régimen de cesión, así como de las viviendas disponibles. En cuanto al número de solicitantes de viviendas pertenecientes al parque público de la Generalitat en lista de espera para el municipio de Elx es de 503.

- 1.4. El 09/08/2021 el Síndic remitió el informe de la administración a la persona interesada para que presentase alegaciones durante el plazo de diez días hábiles.

- 1.4. El 10/08/2021 la persona interesada presentó alegaciones. En esencia, expuso lo siguiente:

(...) hoy día 10/08/2021 no me han adjudicado ninguna vivienda que me hace falta porque estoy sola con mis dos niños y pagando 350€ de alquiler. Que la vivienda tiene que estar en Elche porque yo aquí tengo algo de ayuda y en otra localidad estaría totalmente sola por lo que pido que me adjudiquen una vivienda con urgencia.

2. Consideraciones.

2.1. Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja.

El presente expediente de queja se inició por la posible afección del derecho de la persona interesada al disfrute de una vivienda digna (artículo 16 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

De la lectura del expediente de queja se aprecia que, a pesar del tiempo transcurrido desde que la interesada formuló su primera solicitud y de las circunstancias personales y familiares que ha expuesto a la administración, no le ha sido adjudicada una vivienda, dado que no existen viviendas públicas disponibles en el municipio de Elche, ni tampoco se le ha concedido alguna de las medidas alternativas previstas por la legislación en materia de vivienda para los casos en los que se produzca la citada situación de indisponibilidad de vivienda que adjudicar.

Puestos a resolver este expediente de queja, debemos señalar que el marco normativo en materia de vivienda pública en el ámbito de la Comunitat Valenciana encuentra su punto de partida en lo prevenido en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía (en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana) de acuerdo con el cual:

La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas.

Tanto el artículo 47 CE, como el transcrito artículo 16 del Estatuto de Autonomía, realizan un reconocimiento explícito del derecho de los ciudadanos al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Tal y como el Síndic de Greuges ha destacado en las resoluciones que sobre esta materia ha venido emitiendo, respecto de este derecho a la vivienda hay que tener en cuenta que «la garantía de este derecho condiciona el disfrute de otros derechos constitucionales y su desprotección sitúa a la persona y a la unidad familiar en una situación de exclusión respecto del grupo social mayoritario».

Sin embargo, pese a que como acabamos de señalar el derecho a la vivienda es el soporte o base esencial para el ejercicio de otros derechos fundamentales como el derecho a la salud, a la educación, etc., respecto del cual la sociedad en su conjunto viene trabajando y procurando arbitrar medidas que permitan, de manera eficiente y eficaz, resolver este problema, no es menos cierto que el facilitar el acceso a la vivienda sigue constituyendo una cuestión muy problemática.

No obstante ello, es preciso insistir nuevamente en el hecho de que el Tribunal Supremo, al interpretar este artículo, destaca que el artículo 47 de nuestro texto constitucional «consagra un derecho social o de prestación que exige, consiguientemente, una intervención del Estado y de las Comunidades Autónomas en la esfera social y económica y un hacer positivo de los poderes públicos para la consecución de la igualdad material que propugna el artículo 9.2 de la Constitución».

Y es que, con la CE, el derecho a la vivienda se configura como un derecho subjetivo que los poderes públicos deben respetar y garantizar, de ahí que dichos poderes públicos estén sujetos a obligaciones jurídicas en este ámbito, las cuales pueden considerarse propias del servicio público, en el sentido de que es insuficiente una mera actividad de policía o fomento del sector privado; precisamente por ello, a la hora de fijar cuál es el contenido concreto que debe darse al derecho a una vivienda digna proclamado por los textos fundamentales analizados, resulta preciso partir de la idea de que la Administración viene obligada,

en aras de lograr la efectividad real en el disfrute del mismo, a dar un paso más y a asumir la garantía, de forma directa, de facilitar y entregar una vivienda asequible a quienes la necesitan.

Nos encontramos ante un bien con implicaciones sociales, económicas y territoriales, al que los ciudadanos no pueden acceder sino con grandes y, en ocasiones, insalvables dificultades y respecto del cual la acción de promoción y de garantía de los poderes públicos resulta, máxime en una situación económica como la actual, decisiva e inexcusable.

En este sentido, es preciso destacar que el artículo 2 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana (El derecho a disfrutar de una vivienda asequible, digna y adecuada), es claro al prescribir, siguiendo esta línea de razonamiento, que:

1. Las personas con vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana, que acrediten un mínimo de residencia de un año, **tienen el derecho a disfrutar de una vivienda asequible, digna y adecuada**. El Consell, las entidades locales y demás instituciones públicas con competencias en materia de vivienda garantizarán la satisfacción de este derecho, utilizando al efecto todos los instrumentos jurídicos que la presente ley pone a disposición de las mismas y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley.

2. **Las administraciones públicas garantizarán la efectiva satisfacción del derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada** a aquellas unidades de convivencia que, por sus ingresos u otras circunstancias, no pueden acceder a ella en condiciones de mercado

(la negrita es nuestra).

El párrafo tercero de este mismo artículo señala, seguidamente,

3. **La efectividad de este derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada**, de acuerdo con lo establecido en este artículo, **genera la obligación jurídica de la administración autonómica valenciana y de las administraciones locales radicadas en la Comunitat Valenciana de poner a disposición del solicitante la ocupación estable de un alojamiento dotacional, de una vivienda protegida o de una vivienda libre** si ello fuera necesario que cumpla con todas las condiciones para garantizar su libre desarrollo de la personalidad, su derecho a la intimidad y el resto de derechos vinculados a la vivienda. **A los efectos jurídicos previstos por esta norma, se entenderá que existe tal puesta a disposición cuando se proceda al pago de las ayudas al alquiler reguladas en esta ley. La administración adoptará las medidas necesarias de ampliación del parque público de vivienda para revertir esta situación de manera progresiva.**

(la negrita es nuestra).

Esta previsión debe ser puesta en conexión con el contenido del artículo 3.1 de la Ley, cuando señala que,

La actividad dirigida a posibilitar el derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada se considera como un servicio de interés general

(el subrayado es nuestro).

Previsión que se conecta con la obligación que impone a la Generalitat el apartado 2º de esta norma:

Los poderes públicos con competencias en materia de vivienda adoptarán, con la debida diligencia y dentro de los límites de los recursos de que se disponga en las partidas presupuestarias destinadas a políticas de vivienda, todas las medidas precisas para lograr progresivamente y por todos los medios apropiados, la plena efectividad del derecho a la vivienda para garantizar la efectiva prestación de este servicio, ya sea directamente o en colaboración con la iniciativa privada.

A tal fin, los presupuestos de la Generalitat contemplarán las dotaciones apropiadas para asegurar la efectividad del derecho a la vivienda asequible, digna y adecuada y el buen funcionamiento del servicio de interés general vinculado, que garantiza el disfrute del derecho a la vivienda en un plazo razonable en el marco de un servicio de calidad.

(el subrayado es nuestro).

A la vista de las previsiones de esta norma, que regula el contenido del derecho a la vivienda en la Comunitat Valenciana y las obligaciones de la Generalitat en este ámbito, se deduce que la no disponibilidad de viviendas públicas en el municipio de Elche, en cuantía suficiente para atender la demanda de los ciudadanos (y en concreto y previsiblemente, la solicitud de la persona promotora del presente expediente de queja) no constituye ya un argumento suficiente, por sí mismo, para entender garantizado el derecho a la vivienda de la ciudadana, a cuya satisfacción efectiva viene obligada jurídicamente esa Conselleria, de acuerdo con el tenor literal de la Ley.

En resumidas cuentas, la inexistencia de viviendas públicas disponibles con las que dar satisfacción a la pretensión de la ciudadanía, no exime a la administración de su obligación jurídica de poner a disposición de la misma una vivienda.

En este sentido, de la lectura de la normativa vigente se debe deducir que la no disponibilidad de vivienda tendría simplemente el efecto de variar el contenido de la obligación de la administración, pues para entender cumplida en esta situación tal obligación jurídica, la norma le compele a proceder al pago a la persona interesada de una ayuda al alquiler, de las reguladas en la Ley, y a continuar adoptando las medidas para lograr la ampliación del parque público de vivienda destinado a garantizar un derecho de los ciudadanos, respecto del cual la actuación de los poderes públicos se configuran como un servicio de interés general.

Especialmente claro en estas conclusiones es el artículo 6 de la Ley, al señalar que,

2. Las personas con vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana que se encuentren en alguna de las situaciones referidas en el artículo 2 de esta ley y sean titulares del derecho exigible a un alojamiento asequible, digno y adecuado podrán ejercerlo ante la Conselleria competente en materia de vivienda, que en un plazo máximo de seis meses resolverá su solicitud proporcionando alguna de las soluciones habitacionales previstas en esta ley.

3. Si transcurrido el plazo de seis meses previsto en el apartado anterior o en su caso el plazo de ampliación excepcional que motivadamente se establezca, de acuerdo con la legislación sobre el procedimiento administrativo común, no se hubiera dictado resolución, se entenderá otorgado el uso de un alojamiento por silencio administrativo. La Conselleria responsable en materia de vivienda deberá, en tal caso, indicar de manera inmediata y con la mayor diligencia posibles un alojamiento concreto, evitando en todo caso la concentración y segregación espacial de los solicitantes y garantizando la cohesión social del espacio urbano»

(el subrayado y la negrita son nuestras).

En relación con la previsión contenida en este último precepto, de la lectura de los documentos que integran el expediente de queja, no es posible deducir que la administración autonómica haya resuelto, en el plazo de seis meses marcado por el mismo, la solicitud de la interesada *«proporcionando alguna de las soluciones habitacionales previstas en esta ley»*.

En este sentido, la primera petición formulada por la persona interesada es de fecha 9 de enero de 2020, mientras que el último informe remitido por la administración es de fecha 09/08/2021; por lo que entre ambos habían transcurrido casi 20 meses.

Así las cosas, si la persona interesada se encontrase en alguna de las situaciones referidas en el artículo 2 de la LFSV (extremo este sobre el que la administración no ofrece información en su informe), habríamos de entender otorgado a la persona interesada el uso de un alojamiento por silencio administrativo, de modo que la Conselleria **debería indicar de manera inmediata** y con la mayor diligencia posibles un alojamiento

concreto, evitando en todo caso la concentración y segregación espacial de los solicitantes y garantizando la cohesión social del espacio urbano».

En este sentido, es preciso recordar que el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas señala:

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo (...)
2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento.
3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:
 - a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto solo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

(...)

Finalmente, es preciso tener en cuenta que la interesada expone en su queja que en su unidad familiar se integran dos menores de edad. Esta circunstancia hace que se tenga que tener presente, de manera especial, **la necesidad de que la actuación de la administración valore y dé satisfacción al superior interés de estos menores.**

Al respecto, resulta ineludible recordar que el artículo 2 (Interés Superior del Menor) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, establece:

1. Todo menor tiene derecho a que **su interés superior** sea valorado y considerado **como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan**, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

(...)

4. En caso de concurrir cualquier otro interés legítimo junto al interés superior del menor deberán priorizarse las medidas que, respondiendo a este interés, respeten también los otros intereses legítimos presentes.

En caso de que no puedan respetarse todos los intereses legítimos concurrentes, **deberá primar el interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.**

Las decisiones y medidas adoptadas en interés superior del menor deberán valorar en todo caso los derechos fundamentales de otras personas que pudieran verse afectados.

(la negrita y el subrayado son nuestros).

Por su parte, el artículo 11 de esta misma ley señala:

Las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta las necesidades de los menores al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control sobre productos alimenticios, consumo, **vivienda**, educación, sanidad, servicios sociales, cultura, deporte, espectáculos, medios de comunicación, transportes, tiempo libre, juego, espacios libres y nuevas tecnologías (TICs).

(...)

Serán principios rectores de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores:

- a) La supremacía de su interés superior.

(la negrita y el subrayado son nuestros).

3. Resolución.

Primero: RECOMIENDO a la **Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática** que dicte y notifique resolución motivada en contestación a la última solicitud presentada por la autora de la queja con fecha 9 de enero de 2020.

Segundo. RECOMIENDO a la **Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática** que adopte las medidas que resulten pertinentes para poner en funcionamiento el completo sistema de ayudas al alquiler previstas por la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana y proceder al abono de las mismas a las ciudadanas y ciudadanos a quienes no se les pueda adjudicar una vivienda pública, por insuficiencia del parque público de vivienda de la Generalitat.

Tercero. Si este fuera finalmente el caso de la autora de la queja, según parece deducirse del informe remitido, **RECOMIENDO** a la **Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática** igualmente que adopte las medidas precisas para proceder cuanto antes al abono de dicha ayuda.

Cuarto. En el caso de que del estudio de la solicitud de la interesada y demás documentos obrantes en el expediente se dedujera que ésta se encuentra en alguna de las situaciones referidas en el artículo 2 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda, y sea titular del derecho exigible a un alojamiento asequible, digno y adecuado, **RECOMIENDO** a la **Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática** que proceda a indicar de manera inmediata y con la mayor diligencia posible un alojamiento concreto para la interesada, evitando en todo caso la concentración y segregación espacial de los solicitantes, y garantizando la cohesión social del espacio urbano, en los términos prevenidos en el artículo 6 de la referida Ley 2/2017.

Quinto. RECOMIENDO a la **Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática** que adopte las medidas concretas que resulten necesarias para, de acuerdo con el tenor literal de la Ley, revertir esta situación de ausencia de viviendas y necesidad de recurrir al mecanismo subsidiario de ayudas al alquiler para lograr la satisfacción del derecho a la vivienda, aumentando el número de viviendas que conforman dicho parque público de viviendas de la Generalitat.

Especialmente se incidirá en las medidas a adoptar con este propósito en la ciudad de Elche, municipio en el que reside la persona interesada.

Sexto. Finalmente, **RECOMIENDO** a la **Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática** que adopte, en el ámbito de sus competencias, las medidas que resulten precisas para que, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley, los presupuestos de la Generalitat contemplen «las dotaciones apropiadas para asegurar la efectividad del derecho a la vivienda asequible, digna y adecuada y el buen funcionamiento del servicio de interés general vinculado, que garantiza el disfrute del derecho a la vivienda en un plazo razonable en el marco de un servicio de calidad».

Séptimo. La Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática está obligada a responder por escrito en un plazo no superior a un mes desde la recepción del presente acto. Su respuesta habrá de manifestar, de

forma inequívoca, su posicionamiento respecto de las recomendaciones o sugerencias contenidas en la presente resolución. Así:

- Si manifiesta su aceptación, hará constar las medidas adoptadas para su cumplimiento. Si el plazo para cumplirlas resultara superior, la respuesta deberá justificar esta circunstancia e incluir el plazo concreto comprometido para ello.
- La no aceptación habrá de ser motivada

Octavo. Se acuerda notificar la presente resolución a la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática y a la persona interesada.



Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana