

"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	2200404
Promovida por	(...)
Materia	Vivienda
Asunto	Demora en adjudicación de vivienda pública
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1. Antecedentes.

1.1. El 02/02/2022, la persona promotora del expediente presentó una queja en la que manifestaba su reclamación por la demora que se venía produciendo en la tramitación y resolución de la solicitud de adjudicación de una vivienda pública, que formuló ante la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática en fecha 11/01/2021.

Asimismo, la interesada adjuntó a su queja una copia de la solicitud de inscripción en el registro de demandantes de vivienda, de fecha 26/10/2021 (número de registro GVRTE/2021/2640947).

La ciudadana expuso en su escrito que, a pesar del tiempo transcurrido desde la fecha de ambos trámites, no había obtenido ni una respuesta a sus peticiones ni la adjudicación de la vivienda que viene demandando o de una prestación alternativa para satisfacer la necesidad de vivienda que padece, en caso de no existir una vivienda pública disponible que adjudicarle.

1.2. El 09/02/2022, 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 «el estado de tramitación de las solicitudes formuladas por la promotora del expediente de queja, con expresión de los acuerdos y resoluciones adoptados en el seno de los procedimientos tramitados (y comprobante de su notificación a la interesada) para garantizar el derecho de la ciudadana al disfrute de una vivienda digna».

Asimismo, solicitamos información sobre «las medidas adoptadas para determinar si la interesada pertenece a una unidad de convivencia vulnerable, definida por el artículo 2.2 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda y, en el caso de que así fuera, nos informará sobre las medidas adoptadas para garantizar la efectividad de su derecho al disfrute de una vivienda en los términos y plazos establecidos en la citada Ley de Vivienda, de acuerdo con lo prevenido, esencialmente, en su artículo 6».

1.3. El 17/03/2022 se registró el informe remitido por la administración. En dicho informe se exponía:

Consultadas las bases de datos del Servicio de Gestión Parque Público de EVHA, consta que el 11 de enero de 2021 la autora de la queja presentó solicitud de vivienda perteneciente al parque público de la Generalitat en alquiler, que dio origen al expediente A-SOLV- 21/00033 Dicha solicitud fue baremada provisionalmente según los datos manifestados por la interesada con 186 puntos.

Con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 106/2021, de 6 de agosto, del Consell, las solicitudes no excluidas, como es el caso que nos ocupa, eran atendidas en cada municipio en función de la disponibilidad de vivienda. El periodo de espera para acceder a una vivienda de promoción pública era 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 existen situaciones de urgente necesidad (acreditadas por los correspondientes Ayuntamientos) o excepcionales (expropiaciones, derribos, catástrofes, colectivos especialmente desfavorecidos).

Con la entrada en vigor, el 1 de octubre de 2021, del Decreto 106/2021, de 6 de agosto, del Consell, del Registro de Vivienda de la Comunitat Valenciana y del procedimiento de adjudicación, se deroga el capítulo III del título III del Decreto 75/2007, de 18 de mayo del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Protección Pública a la Vivienda relativo a régimen de cesión y adjudicación de vivienda, así como el apartado primero de la Disposición Adicional Novena del Decreto 90/2009, de 26 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Pública sobre nivel de ingresos para acceder a las viviendas perteneciente al parque público de Generalitat.

En la Disposición Transitoria Única del Decreto 106/2021, se establece que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del decreto, las personas y unidades familiares que se encuentren en lista de espera en vigor de las reguladas en el artículo 159.3 del Decreto 75/2007 deberán inscribirse en el Registro de demanda de vivienda para su inscripción acorde a los requisitos en él establecidos y su participación en los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas o del patrimonio público de vivienda de la Generalitat que se realicen tras su entrada en vigor. Durante los seis primeros meses, a contar desde la apertura del plazo para presentar una declaración responsable de inscripción en el Registro de demanda, todas las renovaciones de solicitudes inscritas en EVHA tendrán fecha de antigüedad del día de apertura del plazo.

En consecuencia con lo anterior, desde la Entidad Valenciana de vivienda y Suelo se comunicó por SMS a los solicitantes, entre los que se encontraba la autora de la queja, la extinción de las solicitudes.

Así mismo, indicar que en fecha 13/01/2021 DOGV N.º 9193 y en fecha 27/10/2021 DOGV N.º 9203 fue publicada información pública de la extinción del listado de solicitantes de vivienda pública, por la entrada en vigor del Registro Único de Solicitantes de Vivienda.

- 1.4. El 17/03/2022 el Síndic remitió el informe de la administración a la persona interesada para que presentase alegaciones durante el plazo de diez días hábiles. No obstante, no tenemos constancia de que la interesada, a pesar del tiempo transcurrido, haya verificado este trámite.

2. Consideraciones.

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

El presente expediente de queja se inició por la posibilidad de que se hubiera afectado el derecho de la persona interesada a obtener una resolución expresa y motivada a las solicitudes que se formulen ante las administraciones públicas, así como al derecho al disfrute de una vivienda digna (artículos 8, 9 y 16 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

A la hora de resolver el presente expediente de queja debemos partir del reconocimiento del derecho a la vivienda que realizan expresamente tanto el artículo 16 de nuestro Estatuto de Autonomía («La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos»), como el artículo 2 de Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la Función Social de la Vivienda -en adelante, LFSV- («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»).

A partir de estas normas, esta institución viene considerando que el derecho a la vivienda constituye en nuestra comunidad autónoma un auténtico **derecho subjetivo de la ciudadanía valenciana**, y no tan solo como un objetivo programático de la política social y económica (artículo 47 de la Constitución Española).

La LFSV es clara al respecto a lo largo de todo su articulado, señalando en concreto:

- «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» (art. 2.1 LFSV).
- «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» (art. 2.3 LFSV) una vivienda.
- «Todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, **pueden exigir ante los órganos administrativos** (...) competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda (art. 6.1 LFSV).
- «La Generalitat, a través de la conselleria competente en materia de vivienda, ejercerá todas aquellas competencias estatutariamente atribuidas, las que expresamente le confiera la presente ley, así como aquellas otras que en un futuro le puedan ser reconocidas para **la efectiva y real provisión de una vivienda** asequible, digna y adecuada **a aquellas personas que la necesiten**» (art. 7.1 LFSV).

Como esta institución ha destacado en las numerosas resoluciones dictadas al respecto, estas obligaciones aparecen especialmente cualificadas en el caso de aquellas personas que pertenezcan a unidades de convivencia que no puedan acceder a una vivienda por sus propios medios en el mercado (definidas en el artículo 2.2 LFSV), pues en estos casos el artículo 6 LFSV obliga a la administración a dictar al respecto una resolución en el plazo de 6 meses, contados desde que se presentó la solicitud por la persona interesada, añadiéndose que «si transcurrido el plazo de seis meses (...) no se hubiera dictado resolución, se entenderá otorgado el uso de un alojamiento por silencio administrativo».

En estos casos, «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».

Tal y como esta institución ha manifestado recientemente en la [resolución de consideraciones dictada](#) en el expediente 2103262, iniciado de oficio, y no podemos en este momento sino reiterar (remitiéndonos a la lectura de los argumentos más extensos que en ella se contienen), una vez que la persona interesada ha expuesto su necesidad de vivienda corresponde a la administración pública competente poner en marcha todo el elenco de acciones que desemboquen en la satisfacción efectiva del derecho a una vivienda digna, asequible y de calidad de la que esta es titular.

En resumidas cuentas, una posición de derecho (del solicitante a la vivienda) hace nacer una posición de deber (de las administraciones públicas competentes).

Como se ha indicado, la ley es clara en este sentido y no deja margen a las interpretaciones: el reconocimiento del derecho a la vivienda 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 (art. 2.3 LFSV).

Solicitada la vivienda, el primer derecho que asiste a la persona interesada es el **derecho a recibir una respuesta expresa, congruente y motivada a su solicitud**.

Esta exigencia, manifestación concreta del derecho a una buena administración del que son titulares las ciudadanas y ciudadanos valencianos (artículos 8 y 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), determina que la persona solicitante de la vivienda, una vez presentada su petición de adjudicación, tenga derecho a recibir una resolución expresa en la que se le indique, como mínimo, en qué términos ha sido tomada en consideración la misma, qué medidas se han adoptado para dar cumplimiento al derecho que se está ejerciendo (y cuya satisfacción constituye una obligación jurídica de la Generalitat) y qué recurso concreto se le asigna para hacerlo efectivo.

Este derecho a obtener una resolución constituye, a mayor abundamiento, una consecuencia directa de la vigencia del artículo 21 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece que las administraciones públicas están obligadas a dictar resolución en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación.

La obtención de una resolución expresa constituye, finalmente, un presupuesto ineludible para hacer posible el derecho de defensa (artículo 24 de la Constitución), pues sólo a partir del conocimiento de la decisión adoptada y de los fundamentos que la sostienen, puede la persona interesada ejercer las acciones de defensa de sus derechos en caso de discrepar con la misma.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que el derecho a una buena administración que venimos analizando integra en su seno, de manera expresa, el **derecho de los ciudadanos a que las administraciones públicas traten sus asuntos en un plazo razonable** (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

La previsión de un mecanismo de solicitud en el que la persona solicitante, manifestando su situación de pobreza en vivienda y solicitando en consecuencia la adjudicación de una vivienda, es inscrita en un registro de demandantes de vivienda por un periodo de dos años, ampliable en otros dos, supone **el reconocimiento implícito** de que puede transcurrir este tiempo, e incluso concluir, sin que la persona obtenga el recurso que solicita; como la realidad de la tramitación de las quejas, por otra parte, ha permitido constatar a este defensor que se producía bajo la vigencia del sistema anterior al decreto actualmente vigente en materia de gestión de las solicitudes de adjudicación de vivienda.

En resumidas cuentas, no podemos sino seguir insistiendo, llegados a este punto, en que el reconocimiento de un derecho al disfrute de una vivienda digna, asequible y de calidad en unos términos tan claros y categóricos como el que realizó el legislador autonómico a través de la LFSV hace necesario incrementar los esfuerzos, no sólo (aunque principalmente, porque es razonable considerar que es el elemento fundamental para garantizar su satisfacción efectiva) en el paulatino incremento del parque público de viviendas, sino también en **la creación de procedimientos sencillos** en virtud de los cuales la persona que padece una situación de pobreza en vivienda y requiera de la adjudicación de un recurso al efecto, tan sólo deba manifestar su necesidad a la administración competente, siendo esta la que deba poner en marcha a partir de ella todos los mecanismos, procedimientos y procesos para lograr su satisfacción real y efectiva en un plazo razonable, mediante la movilización de todos los medios a su alcance y puesta a disposición del solicitante de una solución habitacional.

Especialmente importante resulta a estos efectos, mientras el parque público de viviendas presente unas proporciones insuficientes para absorber la demanda existente, el mecanismo de las ayudas económicas previstas en la LFSV.

Tal y como señalamos en la [resolución de consideraciones](#) de la queja de oficio 2103262 que venimos exponiendo y a la que ahora nos remitimos, especial importancia presentan, en este sentido, la previsión, dotación y ejecución de programas de ayudas que se encuentren al margen de las convocatorias ordinarias de ayudas al alquiler de vivienda, que permitan (como por ejemplo hace el artículo 22 en su apartado 2 b) atender de manera directa situaciones en las que no resulta posible asignar una vivienda pública por insuficiencia del parque público y, en especial, situaciones de urgencia como pueden ser los casos que afectan al colectivo de personas vulnerables o en situación de riesgo de exclusión social.

Finalmente, debemos recordar que el artículo 2.3 LFSV prevé expresamente, como mecanismo para satisfacer el derecho a la vivienda de la persona interesada la puesta a disposición de esta «de una vivienda libre si ello fuera necesario». A través de los informes emitidos, en este y todos los demás expedientes tramitados sobre la materia, no tenemos constancia de que dicha vía haya sido explorada por la Generalitat a la hora de dar satisfacción al derecho a la vivienda de los solicitantes.

En el presente supuesto, consta que la interesada presentó en el mes de enero de 2021, hace ahora un año y cuatro meses, su solicitud de adjudicación de una vivienda, sin haber obtenido, a pesar de ello, ni un recurso para ver satisfechas sus necesidades de alojamiento ni tan siquiera una respuesta expresa; esto impide considerar que la interesada haya visto respetado los derechos que hemos analizado, derivación y manifestación del más genérico **derecho a una buena administración**, así como el **derecho al disfrute de una vivienda digna**; derechos estatutarios de los que es titular.

Resulta preciso recordar que, tal y como ha expuesto recientemente el Tribunal Supremo en su sentencia 1667/2020, de 3 de diciembre, «el principio a la buena administración (...), merced a lo establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha adquirido el rango de derecho fundamental en el ámbito de la Unión, calificándose por algún sector doctrinal como uno de los derechos fundamentales de nueva generación (...)».

Por otra parte, y tal como indicamos en la [resolución de consideraciones](#) emitida en la queja de oficio 2103262, que venimos comentando y ahora repetimos, preocupa al defensor que el sistema que se ha construido desvincule la obligación de la administración de satisfacer el derecho a la vivienda de estas personas (mediante la previsión y concesión de mecanismos alternativos a la dotación de una vivienda del parque público) de los casos en los que no existan viviendas que adjudicar, por la insuficiencia de este último.

Es decir, que la ausencia de una vivienda pública libre que adjudicar a la unidad de convivencia en el o los municipios señalados por esta se convierta en una causa que demore (indebidamente) la satisfacción del derecho a la vivienda de la que son titulares las ciudadanas y ciudadanos valencianos, no recurriéndose, de oficio, a conceder alguno de los mecanismos alternativos expresamente previstos en la LFSV; una causa que podría hacer que una unidad de convivencia vea demorado su acceso a una vivienda más allá de estos seis meses, por dos o más años, sin obtener ni siquiera una resolución expresa sobre su petición.

En definitiva, nos preocupa que el procedimiento se entienda como una **mera forma de gestionar las viviendas públicas que existen** y de adjudicar las que se encuentren vacantes, antes de, como creemos que establece la ley, **un sistema de gestión integral de las necesidades de vivienda de la ciudadanía más necesitada y vulnerable y de atribución real y efectiva de un recurso a quien lo necesita** (ya sea una vivienda, si existe una disponible que adjudicar, ya sea -en caso contrario- de cualquiera de los otros mecanismos previstos en la ley, incluida la asignación de una vivienda libre, si ello fuera necesario).

Se parte de la consideración, en resumidas cuentas, de que el sistema establecido en la LFSV es un sistema en el que **la persona** que manifiesta una situación de pobreza en vivienda **debe ser atendida de manera integral** por las administraciones con competencias en materia de vivienda, **obteniendo** a resultados de su intervención **una solución real y efectiva**, que venga a paliar esta carencia de vivienda; un sistema en el que, ante la manifestación de una necesidad de vivienda se otorgue el uso y disfrute de un alojamiento (público o, incluso, libre) o de recursos económicos (ayudas) para poder acceder al mismo y ver satisfecho de este modo su derecho a la vivienda.

Lo que entendemos que no cabe en el sistema establecido por la LFSV es que una persona que acuda a la administración manifestando su carencia de vivienda no obtenga, trascurridos dos o cuatro años, un recurso adecuado para paliar la situación que padece; especialmente en el caso de pertenecer a una unidad de convivencia especialmente vulnerable o en riesgo de exclusión social.

Consideramos oportuno concluir estas reflexiones recurriendo al propio texto de la LFSV, quien, de una manera clara para dejar constancia de la importancia del derecho que se regula, **prescribe** que la Generalitat debe ejercer todas sus competencias (actuales y futuras) para lograr «la efectiva y real provisión de una vivienda asequible, digna y adecuada a aquellas personas que la necesiten» (art. 7 LFSV).

3. Resolución.

A la vista de lo que hemos expuesto y conforme a lo que establece el artículo 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formulamos las recomendaciones y recordatorios de deberes legales que se exponen a continuación.

Previamente, y tal como ya expusimos en la [resolución de consideraciones](#) emitida en el expediente de queja de oficio 2103262, estimamos preciso señalar que la Ley del Síndic de Greuges autoriza a este a dictar resoluciones en las que se sugiera «la adopción de una iniciativa para modificar una norma cuya aplicación esté ocasionando un resultado injusto o produciendo un perjuicio innecesario, o, en su caso, instar la revisión de los criterios interpretativos con los que esa misma norma se está aplicando» (art. 33.2, letra b), así como a «formular otras recomendaciones o advertencias vinculadas con el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente y con la protección y garantía de los derechos y libertades constitucionales y estatutarios» (art. 33.2, letra e).

Primero. RECUERDO a la **Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática** **EL DEBER LEGAL** de resolver en el plazo legalmente establecido, expresa y motivadamente, todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la legislación concordante.

Segundo. RECOMIENDO a la **Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática** que adopte, en el ejercicio de sus competencias, todas las medidas que resulten necesarias, incluida la modificación del Decreto 106/2021, de 6 de agosto, del Consell, para garantizar la satisfacción del derecho de los administrados a obtener, en un plazo razonable, una resolución expresa, motivada y congruente a la solicitud de vivienda que, en los términos marcados por la LFSV, ejercen mediante su inscripción en el Registro de Demandantes de Vivienda que se crea con el Decreto.

Tercero. RECOMIENDO a la **Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática** que adopte, en el marco de sus competencias, todas las medidas que se encuentren a su alcance para que el sistema de atención a los demandantes de vivienda se configure como un **sistema de atención integral**, de modo que las personas solicitantes de vivienda (y en especial, las personas en situación de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión social) obtengan a resultas de su intervención la efectiva y real provisión de una vivienda asequible, digna y adecuada, de acuerdo con lo establecido en la LFSV (en especial, artículo 7), bien sea mediante la concesión del uso de una vivienda, bien sea mediante la concesión de una ayuda económica.

Cuarto. En este sentido, **RECOMIENDO** a la **Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática** que, en el ejercicio de sus competencias en materia de iniciativa legislativa en el marco del Consell, adopte todas las acciones a su alcance (especialmente en materia de elaboración de las normas presupuestarias) para que, en el sentido marcado por la LFSV, «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» (artículo 3.2), logrando en especial la paulatina «ampliación del parque público de vivienda» (art. 2.3).

Quinto. RECOMIENDO a la **Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática** que, en el caso planteado por la ciudadana en el presente expediente de queja, analice la petición formulada por la misma para, en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda y en el marco del derecho a una buena administración, ofrecerle una solución real y efectiva a las necesidades de alojamiento que queden constatadas.

Sexto. 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

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

Octavo. Se acuerda publicar esta resolución en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana