

0. PRESENTACIÓN.....	2
1. LA MISIÓN DEL RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA	3
1.1. Las Relatorías de Naciones Unidas y el Derecho a una vivienda adecuada.....	3
1.2. Antecedentes de la Misión oficial al Estado español	4
1.3. Desarrollo de la Misión oficial	5
2. LOS COMPROMISOS JURÍDICOS DEL ESTADO ESPAÑOL EN MATERIA DE DERECHO A LA VIVIENDA.....	7
2.1. El marco internacional: los derechos habitacionales en el derecho internacional de los derechos humanos	7
2.1.1 Los derechos habitacionales en las Observaciones Generales (OG) del Comité DESC.	8
2.2. El marco regional: los derechos habitacionales en el derecho europeo	10
2.3. El marco estatal: los derechos habitacionales en el Estado español.....	12
2.3.1 Los derechos habitacionales en el marco constitucional.....	12
2.3.2. Los derechos habitacionales en el ámbito autonómico y local.....	13
3. PANORAMA HABITACIONAL DEL ESTADO ESPAÑOL Y PRINCIPALES FACTORES DE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA.....	16
3.1. Factores de vulneración del derecho a una vivienda adecuada	18
3.1.1. La falta de vivienda social asequible.....	18
3.1.2. La ausencia de controles adecuados sobre el mercado y el derecho de propiedad .	20
4. COLECTIVOS AFECTADOS POR LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA	30
5. RESPUESTAS INSTITUCIONALES Y DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES FRENTE A LA CRISIS HABITACIONAL.....	34
5.1. La respuesta institucional a la crisis habitacional: potencialidades y límites	34
5.1.1. Respuestas institucionales en el ámbito estatal.....	34
5.1.2. Respuestas institucionales en el ámbito autonómico	37
5.2. La respuesta de la sociedad civil y de los movimientos sociales.....	39
6. CONCLUSIONES. DERECHO A LA VIVIENDA Y POLÍTICAS HABITACIONALES: UN LARGO CAMINO POR RECORRER.....	44
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES.....	48

0. PRESENTACIÓN

El objetivo de este informe es realizar un análisis crítico de la situación habitacional del Estado español desde una perspectiva de derechos humanos. El punto de referencia de las reflexiones que aquí se ofrecen es la Misión del Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari, celebrada entre el 20 de noviembre y el 1 de diciembre de 2006.

El documento intenta reflejar algunas de las cuestiones más relevantes planteadas por los movimientos sociales que participaron en la Misión del Relator Especial. En ese sentido, procura ser una herramienta de discusión para las organizaciones que, en la línea de los principales Pactos internacionales de derechos humanos, reivindican el cumplimiento efectivo del derecho de todas las personas a una vivienda digna y adecuada.

El informe está estructurado en seis partes. En la primera, se describe el marco y el desarrollo de la Misión del Relator Especial. En la segunda, se establece cuáles son las principales obligaciones de los diferentes poderes públicos del Estado en materia de vivienda. Para ello, se presentan los principales acuerdos internacionales ratificados por el Estado español en relación con el derecho a la vivienda, así como la legislación estatal más relevante. En la tercera parte se describen a grandes rasgos los problemas más significativos de la realidad habitacional española y se cotejan los compromisos internacionales e internos en materia del derecho a la vivienda con las políticas y normativas aplicadas en las últimas décadas. La cuarta parte, precisamente, se dedica a analizar la posición de algunos de los colectivos más afectados por estas políticas. La quinta parte procura presentar algunas de las respuestas institucionales dadas a esta situación, sus potencialidades y límites. Por otro lado, se describen las reacciones y propuestas de algunos de los movimientos sociales más representativos. El Informe se cierra con una síntesis de las mejores críticas y alternativas planteadas desde la sociedad civil con el objeto de introducir una perspectiva de derechos humanos en las políticas habitacionales actuales.

1. LA MISIÓN DEL RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

1.1. Las Relatorías de Naciones Unidas y el Derecho a una vivienda adecuada

Las **Relatorías de Naciones Unidas** son mecanismos de protección internacional de los derechos humanos¹. Están a cargo de personas escogidas por su trayectoria en la promoción de los derechos humanos, las cuales combinan su mandato en Naciones Unidas con sus actividades profesionales. Esta ausencia de vínculos laborales con Naciones Unidas garantiza su autonomía e independencia.

La **Relatoría Especial para el derecho a una vivienda adecuada** se creó a raíz de la Resolución 2000/9 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Su mandato se centra en el derecho a una vivienda adecuada como componente del derecho a un nivel de vida adecuado recogido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Naciones Unidas y en el artículo 11. 1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Concretamente, el mandato de la Relatoría consiste en:

- a) **Informar respecto el estado de realización de los derechos** relevantes para la vivienda adecuada como el derecho al agua, a la alimentación, y a un entorno adecuado
- b) **Promover la cooperación y asistencia con los gobiernos** en sus esfuerzos por asegurar esos derechos
- c) **Aplicar una perspectiva de género**
- d) **Desarrollar un diálogo** con los gobiernos y con las oficinas de Naciones Unidas, agencias especializadas y organizaciones en el campo de los derechos humanos.

La base normativa sobre la que actúa el Relator para evaluar la realización del derecho a una vivienda adecuada son los compromisos habitacionales asumidos por los gobiernos a través de los tratados internacionales de derechos humanos.

En materia de derechos sociales, incluido el derecho a la vivienda, un elemento fundamental para identificar dichos compromisos es la interpretación del PIDESC realizada por el Comité Derechos Sociales de Naciones Unidas (Comité DESC).

El Comité DESC fue creado en 1985 y está compuesto por 18 expertos independientes nombrados por 4 años. Una de sus funciones centrales es la de revisar los informes sobre cumplimiento del PIDESC presentados por los gobiernos estatales cada 4 o 5 años. El Comité puede plantear preguntas y aclaraciones al respecto y emitir sus propias observaciones.

Desde su segunda sesión en 1988, el Comité ha asumido una práctica igualmente relevante: la emisión de **Observaciones Generales (OG)** que tienen por cometido delimitar el contenido de los artículos recogidos en el PIDESC.

¹ Hasta junio de 2006 había 28 mandatos temáticos –tortura, desapariciones forzadas, violencia contra la mujer, etc.– y 13 mandatos sobre países específicos. Para más información sobre el funcionamiento de las Relatorías consultar el *Manual de los Procedimientos Especiales de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, CH/NONE/2006/158 GE.06-12895 (S) 150806 210806.

Las OG elaboradas por el Comité equivalen a su jurisprudencia en relación con el contenido del Pacto y cumplen dos papeles fundamentales. Por un lado tienen carácter prescriptivo para los Estados cuando presentan sus Informes sobre cumplimiento del PIDESC. Por otro, pueden operar, y de hecho han comenzado a hacerlo, como fuente de interpretación autorizada de los artículos del PIDESC por parte de los poderes públicos.

Las OG del Comité DESC que desarrollan de manera específica el contenido del derecho a una vivienda adecuada recogido en el artículo 11 del PIDESC son dos: la OG num. 4, de 1991, en la cual se establecen los diferentes componentes que integran la adecuación de la vivienda, y la OG num. 7 de 1997, relativa a los desalojos forzosos. Junto a estas OG, existen otras estrechamente ligadas a la reivindicación de derechos habitacionales. Así, por ejemplo, la OG nº3, referida a las obligaciones de los Estados parte, o la reciente OG nº 15 sobre el derecho al agua.

1.2. Antecedentes de la Misión oficial al Estado español

Las Relatorías de Naciones Unidas disponen básicamente de dos mecanismos de supervisión y promoción de los derechos humanos:

- Las **visitas a países en misión oficial**
- La **recepción de denuncias** realizadas por parte de la sociedad civil y de los movimientos sociales

Las visitas en misión oficial a países suelen realizarse a lugares con especiales dificultades para el cumplimiento de los derechos en cuestión y tras una invitación previa del gobierno. Sin embargo, suele ser la sociedad civil quien presiona para su realización. De esta forma, la agenda de viaje normalmente combina reuniones con administraciones públicas y encuentros con grupos, organizaciones, y movimientos vinculados a la problemática.

Como resultado de las misiones oficiales los Relatores redactan un informe que incluye además de una descripción de la situación en cuestión – marco jurídico del derecho, principales problemáticas, colectivos en situación de vulnerabilidad-, un apartado de recomendaciones al gobierno y administraciones públicas responsables. Estos informes son fruto del trabajo de expertos independientes y se elaboran a partir de las aportaciones realizadas tanto por movimientos y organizaciones de la sociedad civil como por las instituciones del Estado respectivo.

En el caso español, **ya en 1994 las Observaciones Finales del Comité DESC reflejaron la preocupación de Naciones Unidas por la situación habitacional en el Estado español**. En ese momento, el Comité DESC, encargado de velar por el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, advertía al Estado español respecto de los siguientes hechos²:

² Vid. Informe del Comité DESC: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.1.Add.99.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1.Add.99.Sp?Opendocument).

- El aumento del número de personas sin hogar y de personas afectadas por desalojos forzosos
- El deterioro creciente de la situación de la vivienda y la falta de viviendas sociales.

Por ello, el Comité realizaba a las distintas instancias públicas las siguientes recomendaciones:

- Las instaba a tomar medidas para **garantizar la protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas que residen en su territorio**, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2 del artículo 2 del Pacto. Asimismo, las alentaba a promover la legalización de las personas inmigradas indocumentadas para que éstas pudieran disfrutar plenamente de sus derechos económicos, sociales y culturales.
- Exhortaba a los Estados Parte a que **intensificaran sus actividades** en el marco del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social **a fin de dar asistencia a las personas sin hogar** y estudiar su situación para tener un cuadro más cabal del problema y sus raíces. También instaba al Estado Parte a que **proporcionara datos desglosados y comparativos** sobre el número de personas **afectadas por los desalojos forzosos** y a que velara porque todo desalojo forzoso se ajustase a las directrices establecidas en la Observación general N° 7 del Comité.
- Asimismo, y con arreglo a la Observación general N° 4 del Comité, recomendaba al Estado que tomara medidas correctivas para mejorar las condiciones de vivienda y crear más viviendas, individuales o colectivas, así como créditos y subvenciones para las familias de bajos ingresos y los grupos desfavorecidos y marginados

Paralelamente a la emisión de estas recomendaciones, la crisis habitacional continuó agravándose. Como consecuencia de ello, la sociedad civil comenzó a organizarse y a reivindicar el derecho a una vivienda adecuada y desde las propias instituciones se intentó tomar cartas en el asunto. Como prueba de reconocimiento de la gravedad de la situación, el Gobierno estatal creó en 2004 un Ministerio específico en materia de Vivienda. Esta medida fue emulada en diferentes Comunidades Autónomas³.

En este contexto se gestó la idea de **propiciar la visita del Relator de Naciones Unidas para el Derecho a una Vivienda Adecuada**. A partir de entonces, diversas organizaciones comenzaron los trámites para que el Relator Especial, Miloon Kothari, visitara el Estado español en Misión oficial. La concreción de la Misión no estuvo exenta de dificultades e impedimentos burocráticos. Finalmente, tras más de dos años de gestiones, la Misión tuvo lugar del 20 de noviembre al 1 de diciembre de 2006.

1.3. Desarrollo de la Misión oficial

A lo largo de su Misión, el Relator Especial visitó Madrid, Bilbao, San Sebastián, Almería, El Ejido, Roquetas de Mar, Sevilla, Barcelona y Zaragoza. Se entrevistó con altos representantes del Estado, los gobiernos autonómicos y locales. Así, entre otros se reunió con María Antonia Trujillo, Ministra de Vivienda; Bernardino León Gross, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores; Juan Enciso Ruíz, Alcalde de El Ejido; Emilio Carrillo, Segundo Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Sevilla; José Chamizo de la Rubia, Defensor del Pueblo de Andalucía;

³ En Catalunya, por ejemplo, el gobierno impulsó la creación de una Consejería específica de Medio Ambiente y Vivienda.

Francesc Baltasar , Consejero del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Catalunya; Jordi Hereu, Alcalde de Barcelona y Antonio Vercher Noguera, Fiscal Especial de medio ambiente y vivienda.

Igualmente, el Relator mantuvo reuniones con movimientos sociales, ONGs, grupos de mujeres y representantes de minorías, y recibió testimonios de personas directamente afectadas por procesos de acoso inmobiliario, mujeres víctimas de violencia doméstica y trabajadores inmigrantes. Los diferentes grupos que contribuyeron a la visita son: la asamblea popular por una vivienda digna (V de Vivienda) de Madrid y Barcelona, Arquitectos Sin Fronteras (Madrid), Andalucía Pro Derechos Humanos, Andalucía Acoge, Oficina de los Derechos Sociales de Sevilla, Liga de inquilinos (Sevilla), personas inmigradas de El Ejido y Roquetes, Expo NO-ZH2NO (Zaragoza), Equis (Bilbao), Colectivo de mujeres Gitanas de La Mina (Barcelona), Taller contra la Violencia Inmobiliaria y Urbanística (Barcelona), Promoció d'Habitatge Realment Públic (Barcelona), AVV del Casc Antic (Barcelona), AVV del Poble Nou y plataforma Salvem Can Ricart (Barcelona), Prohabitatge (Barcelona), Ateneu Candela (Terrassa), Plataforma No al Pla Caufec, colectivo La quimera (Barcelona), colectivo del Forat de la Vergonya.

Durante su visita, el Relator emitió diversas declaraciones acerca del estado del derecho a la vivienda en el Estado español, calificando la situación global como de "emergencia habitacional". Igualmente, emitió un Informe provisional contrastando los compromisos internacionales e internos del Estado en materia de derecho a la vivienda con las políticas y normativas implementadas en las últimas décadas.

2. LOS COMPROMISOS JURÍDICOS DEL ESTADO ESPAÑOL EN MATERIA DE DERECHO A LA VIVIENDA

El derecho a una vivienda digna y adecuada se encuentra recogido en numerosos instrumentos de Derecho internacional de los derechos humanos. También está consagrado en normas de ámbito estatal, comenzando por la Constitución española de 1978. Además del derecho a una vivienda digna, la normativa internacional y estatal reconoce diferentes derechos estrechamente ligados al contenido del derecho a la vivienda y que podrían incluirse en la categoría más amplia de **derechos habitacionales**.

El Comité DESC de Naciones Unidas, de hecho, ha definido el derecho a la vivienda adecuada como el derecho a disponer de un lugar adecuado donde vivir con paz y dignidad. Del mismo modo, ha destacado su carácter central para poder formar parte de la comunidad y para ejercer otros derechos. Este sería el caso, por ejemplo, del derecho a la vida privada y familiar, a la integridad física, a un ambiente sano, a la intimidad, a la información, a la no discriminación o a la participación. Proyectados en el ámbito urbano, precisamente, estos derechos podrían considerarse derechos habitacionales vinculados al contenido del derecho a una vivienda adecuada.

2.1. El marco internacional: los derechos habitacionales en el derecho internacional de los derechos humanos

El reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada está presente en varios instrumentos internacionales:

La Declaración Universal de DDHH de 1948, en su artículo 25, declara:

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...

Por su parte, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, estipula:

El derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

Con respecto a los derechos recogidos en el PIDESC, el Pacto establece la obligación estatal de dedicar el máximo de recursos disponibles de forma que los poderes públicos garanticen de *forma progresiva* (art. 2.1) y *no discriminatoria* (art. 2.2) la satisfacción de dichos derechos.

El Estado español ha ratificado además otros mecanismos internacionales que contienen previsiones en materia de vivienda⁴ como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 (CEDR: art. 5.e.iii); la Convención para la Eliminación de

⁴ Cfr. G. Pisarello, *Vivienda para todos: Un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Icaria, Barcelona, 2003. (pág.60 y ss)

Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW: art.14.2.h); la Convención de los Derechos del Niño 1989 (CDN: art. 2.3).

2.1.1 Los derechos habitacionales en las Observaciones Generales (OG) del Comité DESC.

El Comité de DESC ha dedicado diversas Observaciones Generales (OG) a precisar, tanto las obligaciones estatales en materia habitacional, como el contenido mínimo del derecho que los Estados deben garantizar con independencia de cualquier coyuntura.

Así, por ejemplo, la **OG n° 3** al artículo 2.1 del PIDESC impone a los poderes públicos, entre otros, los siguientes deberes⁵:

- No emprender políticas que empeoren la condición habitacional existente.
- No desarrollar actuaciones que no redunden en una mejor protección del conjunto de derechos reconocidos en el Pacto.
- Adoptar medidas de protección frente a abusos provenientes de otros particulares como arrendadores, agencias inmobiliarias, constructoras, etc.
- Garantizar a los destinatarios de prestaciones habitacionales derechos de información y participación en los planes y programas de vivienda, es decir, en la definición del contenido mismo del derecho.

Así, al igual que respecto al resto de derechos humanos, los derechos habitacionales comportan:

- **Obligaciones de respetar**, comprendidas básicamente en el deber de no intervenir en el disfrute del derecho. Estas obligaciones consisten por ejemplo en no realizar desalojos ilegales, no promover construcciones inseguras o en lugares protegidos, no impedir la participación pública, etc.
- **Obligaciones de proteger**, entendidas como aquellas medidas dirigidas a impedir la interferencia por parte de terceros. Se trata, así, de regular la conducta de actores no gubernamentales con el fin de que no cometan abusos. No obstante, no todos los sujetos privados vinculados al suministro de recursos habitacionales se encuentran en la misma situación de poder y supremacía frente a terceros. No puede otorgarse, por lo tanto, igual tratamiento a quien administra un hotel o tiene varias propiedades en régimen de alquiler, que a quien arrienda el cuarto de una casa en la que habita con su familia. Las medidas que vinculen a personas y grupos privados respecto de los derechos habitacionales deben tener en cuenta su capacidad, recursos e influencias.
- **Obligaciones de satisfacer**, interpretadas como el deber de desarrollar las prestaciones públicas necesarias para hacer efectivo el contenido esencial del derecho a una vivienda adecuada. Estas obligaciones consisten por ejemplo en la promoción de viviendas sociales, de procesos participativos, etc.

Estas obligaciones serán de carácter inmediato cuando se trate de impedir la discriminación, o de satisfacer el contenido mínimo del derecho.

Por su parte, la **OG n° 4 del Comité DESC al artículo 11 del PIDESC desarrolla el contenido**

⁵ Íbidem.

esencial del derecho a una vivienda adecuada. Concretamente, la OG nº 4 detalla el alcance del carácter «adecuado» de la vivienda a partir de los siguientes elementos⁶:

a) *Seguridad jurídica en la tenencia.* Los ocupantes del inmueble deben disfrutar de un régimen de tenencia que les otorgue seguridad. Este estatuto de seguridad no tiene por qué coincidir con la propiedad privada y puede consistir en otras formas jurídicas –cooperativa, alquiler, usufructo – que otorguen protección ante posibles acosos, desalojos ilegales, subidas indiscriminadas de precios, etc.

b) *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras.* Un alojamiento adecuado debe asimismo contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Así, el acceso al agua potable, alcantarillado, retirada de basura, electricidad, calefacción – cuando fuera necesario- ventilación y energía para cocinar. Se trata, igualmente, de que el hogar disponga de determinados equipamientos comunitarios, como servicios de bomberos y ambulancias en casos de emergencia, y de los transportes públicos y carreteras necesarios posibilitando el acceso a otros recursos básicos para el desarrollo personal como por ejemplo escuelas, centros de salud o puestos de trabajo.

c) *Gastos soportables.* Los costes que supone tanto acceder a una vivienda digna como mantenerla no tienen que impedir la satisfacción de otras necesidades básicas. Este principio, contrario a la mercantilización de la vivienda, es un elemento clave para la universalización del derecho.

d) *Habitabilidad.* El hogar debe disfrutar de condiciones de higiene, salubridad, y seguridad.

e) *Accesibilidad.* Los lugares de alojamiento deben ser accesibles para todas las personas, especialmente para las personas mayores y con discapacidades.

f) *Ubicación.* La adecuación de una vivienda incluye también el hecho de que se encuentre situada en un lugar desde donde acceder a puestos de trabajo, escuelas, centros de salud y, sobre todo, en emplazamientos que no pongan en peligro el goce de otros derechos como la salud, la vida familiar y la intimidad.

g) *Adecuación cultural.* Al igual que todos los derechos sociales, el derecho a la vivienda comprende tanto elementos universalizables, vinculados a las necesidades comunes de las personas, como elementos diferenciados, relacionados con los contextos culturales en los que resultan garantizados. Como consecuencia, las políticas de vivienda, la distribución del hogar, y los materiales empleados deben ser capaces de expresar la identidad cultural y la diversidad del lugar y de los colectivos involucrados.

La OG nº 7 del Comité DESC al artículo 11.1 del PIDESC⁷, por su parte, establece una serie de obligaciones estatales en materia de desalojos forzosos. Entre las obligaciones destaca la obligación de que nadie quede sin hogar por culpa de un desalojo⁸, el deber de comunicar a

⁶ Cfr. G. Pisarello, *Vivienda para todos: Un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible...* op. cit.. Cfr. también Padraic Kenna, *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, Prohabitatge, Catalunya, 2006.

⁷ [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observacion+general+7.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+7.Sp?OpenDocument)

⁸ Cuando los afectados no dispongan de recursos, la Observación dispone que el Estado tendrá que realizar las acciones necesarias, en la mayor medida de sus posibilidades, para proporcionar otra vivienda, reasentamiento o

los interesados, en un plazo razonable, la información relativa a los desalojos y a los fines a que se destinan las tierras o viviendas, la obligación de ofrecer asistencia jurídica, y la identificación de los funcionarios implicados en el proceso de desalojo.

Si bien la OG nº7 ofrece criterios claros a seguir en caso de desalojos forzosos, el creciente desplazamiento de personas en nombre del desarrollo ha impulsado la redacción, por parte del Relator de Vivienda, de una normativa específica. Estos principios se encuentran incorporados en el informe anual 2006 del Relator de Vivienda y recogen los **procedimientos a seguir en caso de desalojos forzosos con motivo de proyectos de desarrollo** - como construcción de presas, embellecimiento de ciudades, preparación de acontecimientos internacionales, etc. -. ⁹

Entre las medidas a seguir el Relator incluye la obligación de que las autoridades públicas realicen evaluaciones de impacto, en especial sobre colectivos en situación de vulnerabilidad; el deber de compensar justamente a las personas afectadas, y el control de los poderes privados para que sus actuaciones no incrementen la vulnerabilidad de los grupos empobrecidos.

Finalmente, la magnitud del volumen de personas que en los últimos años se han visto obligadas a abandonar sus hogares, bien debido a desastres naturales, conflictos armados, bien como consecuencia de supuestos proyectos de desarrollo o reforma urbana, ha motivado el desarrollo de la normativa internacional aplicable. En este sentido, en el año 2005, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas¹⁰.

2.2. El marco regional: los derechos habitacionales en el derecho europeo

La normativa europea en materia de derechos habitacionales presenta dos ámbitos de actuación: el Consejo de Europa y la Unión Europea.

El instrumento más significativo de protección de los derechos humanos en el ámbito del Consejo de Europa es el Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, firmado en Roma en 1950 y conocido como Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

El CEDH no contempla de manera explícita el derecho a una vivienda adecuada ni, de manera general, derechos sociales. Sin embargo, el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, que es el órgano encargado de garantizar judicialmente su cumplimiento, ha garantizado derechos habitacionales a partir de preceptos ligados al reconocimiento de derechos civiles.

Así, por ejemplo, a partir del artículo 8, que protege el derecho de las personas al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y correspondencia¹¹. O a partir del artículo 1 del Protocolo

acceso a tierras productivas, según se trate.

⁹ E/CN.4/2006/41, 14 marzo 2006. <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/sessions/62/listdocs.htm>

¹⁰ E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005. <http://www.ohchr.org/english/bodies/subcom/57/aevdoc.htm>

¹¹ En la sentencia recaída contra España el 9 de diciembre de 1994, por ejemplo, el Tribunal Europeo entendió que "los atentados graves al medio ambiente pueden afectar el bienestar de una persona y privarla del goce de su domicilio de manera nociva para su vida privada y familiar". Asimismo, el Tribunal reconocía que la obligación de "proteger" el derecho incluye el deber de corregir la actuación de actores no estatales. La sentencia completa puede

I, que consagra el derecho al respeto de los propios bienes y a la propiedad, así como las condiciones en que caben limitaciones a los mismos¹².

Además de estas vías de protección indirecta que proporciona el CEDH, los derechos sociales, incluidos los habitacionales, se encuentran explícitamente reconocidos en la Carta Social Europea de 1961, especialmente en su versión reformada de 1966¹³. Sin embargo, los mecanismos de protección que se prevén para estos derechos son mucho más débiles que los contempla el CEDH.

En la Unión Europea (UE), el panorama es aún menos estimulante. Las competencias en materia de vivienda corresponden fundamentalmente a los Estados. Los órganos de la UE carecen de competencias específicas en la materia. No obstante, a partir de su capacidad de incidencia en materias medioambientales, de inclusión social o de consumidores, se han dictado diferentes Directivas ligadas, directa o indirectamente, a la protección de derechos habitacionales.

En este sentido, cabe destacar la *Directiva 2000/43 aprobada el 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas*, independientemente de su origen racial o étnico, y de obligado cumplimiento por los países miembros.

La Directiva prohíbe la discriminación directa o indirecta en temas como el empleo, la protección social, la seguridad social, las ayudas sociales, la educación, la provisión de bienes y servicios y el acceso a los mismos¹⁴. También incluye el acoso como una variante posible de discriminación racista, “[...] cuando se produzca un comportamiento no deseado, relacionado con el origen racial o étnico que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona o crear un entorno intimidatorio hostil, degradante, humillante u ofensivo”.

Para luchar contra esta práctica en el sector público y en el privado, esta Directiva establece el **sistema de inversión de la causa de la prueba** en los casos de denuncia por discriminación y que se pueda presumir que ésta existe; siendo el acusado de discriminar quien tendrá que probar que no ha habido desigualdad de trato¹⁵. Además, la Directiva exige la adopción de sanciones y de medidas de protección contra posibles represalias hacia las personas que hayan denunciado la discriminación.

En materia estrictamente de derechos, la UE proclamó en 2000 una Carta de Derechos Fundamentales, conocida como Carta de Niza. El valor jurídico de la Carta es, por ahora,

encontrarse en http://www.ruidos.org/Jurisprudencia/lopez_ostra.html

¹² En *Marzai v. Italia*, se examinó, por ejemplo, el deber de los poderes públicos de asistir a las personas con discapacidad grave y se estableció que “el compromiso de los Estados no puede ser únicamente abstenerse de practicar dicha injerencia, además de este compromiso de carácter negativo pueden existir obligaciones positivas inherentes al respeto efectivo de la vida privada” *Marzari contra Italia* (1999) 28 EHRR CD 175. Vid. Padraic Kenna, *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, Prohabitatge, Catalunya, 2006.

¹³ El Estado español no ha ratificado esta última versión.

¹⁴ Considera que hay discriminación indirecta “ [...] cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúen a personas de un origen étnico o racial concreto en desventaja particular con respecto a otras personas.”

¹⁵ Art. 9(1) Directiva 2004/113/CE.

incierto. En su artículo 32.3, en todo caso, recoge el derecho a una “ayuda a la vivienda” para las personas carentes de recursos suficientes (art. 32.3¹⁶).

2.3. El marco estatal: los derechos habitacionales en el Estado español

2.3.1 Los derechos habitacionales en el marco constitucional

Existen diferentes preceptos en la Constitución española (CE) de 1978 que, directa o indirectamente, protegen derechos habitacionales.

- El más explícito es el artículo 47, que contempla de manera específica el derecho a una vivienda digna y adecuada. El artículo 47 se encuentra recogido en el Título I, denominado “de los derechos y deberes fundamentales”, y dentro de éste, en el Capítulo III titulado: “Principios rectores de la política económica y social”. Concretamente, el artículo 47 estipula que:

Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada, que los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo al interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística.

- Junto al artículo 47, existen otros preceptos constitucionales que recogen derechos estrechamente ligados al derecho a una vivienda digna y adecuada. Es el caso del derecho a la integridad física y moral (artículo 15), a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad de domicilio (artículo 18), o a disfrutar de un medio ambiente adecuado (artículo 43).
- El artículo 10.2, por su parte, dispone que las normas que recogen derechos en la Constitución deberán interpretarse de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado.
- El artículo 33, al consagrar el derecho a la propiedad privada, establece que este derecho no es absoluto y que su contenido viene delimitado por su “función social”.

A partir de estos preceptos, pueden extraerse algunas conclusiones:

1. La CE no protege el derecho a cualquier tipo de vivienda, sino a una vivienda “digna y adecuada”. En virtud del artículo 10.2, estas características deberían interpretarse teniendo en cuenta los elementos recogidos en la OG nº 4 del Comité DESC al PIDESC.
2. La CE no protege sólo la dimensión individual del derecho a la vivienda sino que se preocupa por su proyección colectiva. El artículo 47, de hecho, establece, como contrapartida del reconocimiento del derecho a la vivienda, diferentes mandatos dirigidos a los poderes públicos: a) el deber de promover condiciones necesarias y de establecer

¹⁶ Art. 32.3. La Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda a la vivienda para garantizar una existencia digna a toda persona que no disponga de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.

normas pertinentes para hacer efectivo el derecho; b) el deber de regular la utilización del suelo de acuerdo al interés general; c) el deber de impedir la especulación; d) el deber de garantizar la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

El derecho del artículo 47, en definitiva, no es sólo el derecho al goce de un espacio habitable, a una morada, sino también el derecho a un medio urbano digno y adecuado en el que se inserta tal vivienda¹⁷.

3. El artículo 53.3 de la CE determina que los derechos recogidos en el Capítulo III “de los principios rectores de la política social y económica”, entre los que se encuentra el derecho a una vivienda digna y adecuada, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. También dice que podrán alegarse ante la jurisdicción ordinaria sólo «de acuerdo a lo que dispongan las leyes que los desarrollen». Esta última expresión parece debilitar la exigibilidad jurídica del derecho en ausencia de desarrollo legislativo, supeditándolos a la voluntad política de los poderes públicos. No obstante, la propia jurisprudencia ha dejado clara tanto la eficacia jurídica del artículo 47 así como la existencia de un derecho constitucional¹⁸.
4. La protección constitucional del derecho a la vivienda, en todo caso, no se limita al artículo 47. En virtud del principio de interdependencia, indivisibilidad y conexión entre los diferentes derechos constitucionales, muchos otros derechos –desde el derecho a un medio ambiente adecuado hasta el derecho a la integridad física- podrían, llegado el caso, interpretarse como derechos habitacionales en sentido amplio.
5. La supeditación del derecho de propiedad privada al cumplimiento de su “función social” es un elemento fundamental a la hora de garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada. La CE, en efecto, no tutela usos “anti-sociales” del derecho de propiedad, mucho menos cuando ello tiene como consecuencia la privación de derechos básicos para amplios colectivos de la sociedad. Este principio debe vincularse con la previsión del propio artículo 128 de la CE, según la cual “toda la riqueza del país en sus distintas formas y, sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general”.

2.3.2. Los derechos habitacionales en el ámbito autonómico y local

En un Estado descentralizado como el español, la garantía de los diferentes elementos que integran el derecho a la vivienda aparece repartida entre diferentes niveles institucionales: el Estado central, las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales. Esta complejidad en la organización territorial es fuente frecuente de conflictos competenciales y de renuncia a asumir la responsabilidad correspondiente en materia de vivienda.

Así, aunque las competencias en materia de vivienda y urbanismo corresponden exclusivamente a las Comunidades Autónomas, el Estado central tiene importantes

¹⁷ Juli Ponce, prólogo a *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, de Padraic Kenna, Prohabitatge, Catalunya, 2006, p. 21.

¹⁸ La STS de 18 de febrero de 2002, por ejemplo, destaca que el artículo 47 “consagra un derecho social o de prestación que exige, consiguientemente, una intervención del Estado 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”. Citado en Juli Ponce, prólogo a *Los derechos ...*, *op. cit.* p. 22.

atribuciones en las distintas áreas que conforman las cuestiones habitacionales: suelo, vivienda protegida, alquileres, rehabilitación y política económica. De manera esquemática, el reparto competencial en cuestiones habitacionales podría describirse como sigue:

Distribución de competencias y derechos habitacionales

ÁMBITO	MARCO NORMATIVO	COMPETENCIAS Y FACULTADES
ESTADO <i>Definidas en la Constitución Española (CE) y en sentencias del Tribunal Constitucional (TC)</i>	<i>Bases de la ordenación del crédito y Coordinación de la actividad económica</i> Art. 149.1. 11 y 149.1.13 CE ¹⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer las normas básicas de actuaciones protegibles: definir las actuaciones que pueden ser objeto de protección pública, determinar las fórmulas de financiamiento, definir los posibles beneficiarios a partir del límite de ingresos, valor de módulo. • Elaborar los Planes de Vivienda que las CCAA deben desarrollar. • Determina la regulación y el financiamiento de la promoción privada de vivienda pública. • Diseña la política fiscal, a través de la cual se ha decidido beneficiar el régimen de propiedad en perjuicio de otros regímenes como el de alquiler, cooperativo, etc. • Regula las hipotecas y el acceso al crédito
	<i>Legislación mercantil, y legislación civil</i> Art.1491.6 y 8 CE	<ul style="list-style-type: none"> • Instituir el régimen de alquileres públicos y privados, y por lo tanto su duración y características. • Regular el régimen de propiedad y cuestiones relativas a la construcción
	<i>Igualdad de los españoles, protección del medioambiente</i> Art. 149.1.1, 18, 23 CE -	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer la normativa básica con respecto al suelo (Ley de Suelo) y el destino mínimo que debe dedicarse a usos sociales
	<i>Inmigración</i> Art. 149.1.2 CE	<ul style="list-style-type: none"> • Regula el régimen de derechos de las personas inmigradas.
	<i>Expropiación</i> Art. 149.1.18 CE	<ul style="list-style-type: none"> • Regula el régimen de expropiación forzosa
COMUNIDADES AUTÓNOMAS <i>Definidas en la C.E., Decretos de Transferencia, Setencias del TC y Estatutos de Autonomía</i>	<i>Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda</i> Art. 148.1. 3 CE	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollan las normas básicas de actuaciones protegibles y los planes de vivienda establecidos por el Estado central • Determinan la regulación y el financiamiento de la promoción pública de vivienda • Establecen la legislación en materia de vivienda y urbanismo • Tienen competencia en materias afines tales como asistencia social, juventud, promoción de la mujer, y tutela de menores.
AYUNTAMIENTOS <i>Definidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.</i>	<i>Potestades y competencias de los municipios</i> Art. 7, 25 y 28 LBRL. Art. 4 MMGL.	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, definición de la forma urbana, recalificación de suelo y la mejora y consolidación del suelo urbano existente. • Promoción y gestión de viviendas • Protección de la salubridad pública • Pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Adm. Púb. y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

¹⁹ La razón de la intervención estatal en la promoción de vivienda social radica en la interpretación efectuada por la STC 152/1988 continuada por la STC 59/1995, de 17 de marzo.

En ejercicio, precisamente, de sus competencias en materia de vivienda y urbanismo, algunas Comunidades Autónomas han incorporado derechos y principios habitacionales a sus **Estatutos de Autonomía**.

- Así, por ejemplo, el artículo 26 del **Estatuto de Autonomía de Catalunya** establece que “las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine”.
- El Artículo 25 del **Estatuto de Autonomía de Andalucía**, por su parte, estipula que “para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”.

Igualmente, en el ámbito municipal, algunos ayuntamientos han asumido compromisos que los obligan a ejercer políticas públicas respetuosas con los derechos habitacionales. El caso más significativo es el de la **Carta de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad**. Ésta Carta fue firmada en Saint-Denis, Francia, en el año 2000, por más de 200 ciudades europeas, un buen número de ellas españolas.

- Según el artículo 16 de la Carta:
 1. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a una vivienda digna, segura y salubre.
 2. Las autoridades municipales velan por la existencia de una oferta adecuada de vivienda y equipamientos de barrio para todos sus ciudadanos y ciudadanas, sin distinción por razón del nivel de ingresos. Dichos equipamientos deben comprender estructuras de acogida para los sin techo que garanticen su seguridad y su dignidad, y estructuras para las mujeres víctimas de la violencia, en particular de la violencia doméstica, malos tratos, y para las que intentan salir de la prostitución.
 3. Las autoridades municipales garantizan el derecho de los nómadas a permanecer en la ciudad en condiciones compatibles con la dignidad humana.

3. PANORAMA HABITACIONAL DEL ESTADO ESPAÑOL Y PRINCIPALES FACTORES DE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA

A pesar del contenido garantista de muchas de las normas internacionales e internas en materia de derecho a la vivienda, las políticas concretas y la normativa de desarrollo adoptada por las distintas instancias públicas del Estado han distado mucho de cumplir con sus exigencias.

En realidad, tras el final de la dictadura franquista, las políticas habitacionales han estado marcadas por un abierto sesgo neoliberal y privatizador. Esta tendencia se ha afianzado con diferente intensidad durante la década de los 80 y de los 90, en clara contradicción con algunos derechos y principios básicos recogidos tanto en el Derecho internacional de los derechos Humanos como en el sistema constitucional interno.

En términos generales, puede decirse que las políticas habitacionales españolas de las últimas décadas se han caracterizado básicamente por dos aspectos²⁰:

- El impulso de la propiedad privada como régimen mayoritario de tenencia.
- El fomento continuo, y con frecuencia indiscriminado, de la construcción privada de viviendas, con independencia de su uso, su localización o su capacidad para satisfacer necesidades residenciales básicas.

Como resultado de estas políticas el mercado inmobiliario español se ha configurado de la siguiente manera:

- **Mercado de propietarios.** A través de diferentes instrumentos como la política fiscal, y la propia política de vivienda, los poderes públicos han promovido la consolidación de una "sociedad de propietarios". En consecuencia, el parque de viviendas de alquiler – tanto público como privado – ha pasado a ser minoritario²¹.
- **Mercado privatizado.** El parque público de viviendas resulta hoy anecdótico. La promoción del régimen de libre mercado como sistema capaz de resolver las demandas habitacionales²², la limitación temporal del régimen de titularidad pública de las viviendas sociales, el escaso impulso de pisos públicos en régimen de alquiler, y la venta de suelo público a promotores privados, son algunos de los factores que explican esta situación.
- **Mercado con altos índices de especulación y corrupción.** El negocio inmobiliario se

²⁰ Jesús Leal, «La política de vivienda en España», en *Documentación Social, Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, nº 138, Madrid, 2005, p. 66.

²¹ En 1950 tan sólo el 46% de las viviendas estaban ocupadas por sus propietarios, en 1981 el porcentaje ascendía al 73%, y en 2001 al 82%. En Barcelona y Madrid, hace 50 años apenas el 5-6% de las familias vivían en propiedad, ocupando el régimen de arrendamiento el 95% restante. Por su parte, los pisos de alquiler han pasado del 51% en 1950 al 11% en 2001. Las viviendas de alquiler social tan sólo representan el 1,5% del parque habitacional público, frente al 20% de Reino Unido y el 17% de Francia. Así, entre otros, Jesús Leal, «La política de vivienda en España», en *Documentación Social, Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, nº 138, Madrid, 2005, p. 66.

²² Mientras en la primera mitad de los 80 las Viviendas de Protección Oficial (VPO) representaban alrededor del 60% del total construido, a comienzos del siglo XXI no llegan al 10%. Colectivo IOÉ, *Inmigración y vivienda en España*, Observatorio permanente de la Inmigración, Madrid, 2006.

ha convertido en el sector económico más rentable del Estado español. La vivienda ha dejado de constituir un bien de uso para consolidarse como un bien de inversión no sólo para quien la adquiere como domicilio principal o secundario, sino también para el capital nacional e internacional. Esta alta rentabilidad del negocio inmobiliario está generando un elevado nivel de corrupción urbanística²³.

- **Mercado receptor de dinero negro.** La compra de viviendas con dinero no declarado es una práctica ampliamente extendida. Estudios recientes han puesto de manifiesto que el 60% de las agencias inmobiliarias aceptan dinero negro en las transacciones y sólo una minoría (10%) cumplen con la obligación de comunicar las operaciones sospechosas de blanqueo de dinero²⁴. El mercado inmobiliario concentra al menos un 20% del dinero negro que se maneja en España²⁵.
- **Mercado superavitario.** Pese a que la población se ha mantenido estable, nunca en el Estado español se había construido tanto como en las últimas décadas²⁶. Esta promoción indiscriminada de viviendas responde a la concepción de la construcción como sector clave en la lucha contra el desempleo y en favor del crecimiento económico. El superávit de viviendas en relación con los hogares se reparte entre viviendas secundarias y viviendas vacías.²⁷
- **Mercado ecológicamente insostenible.** La promoción indiscriminada de viviendas no sólo no resuelve carencias habitacionales, sino que implica la destrucción de espacios verdes, incrementa las necesidades de desplazamientos – desde las nuevas zonas residenciales hasta los centros de empleo –, y por tanto aumenta la necesidad de infraestructuras – como carreteras – y servicios como agua y electricidad²⁸. La

²³ Según la Organización Transparencia Internacional, la corrupción urbanística y las ilegalidades relacionadas con la financiación local mediante la venta de suelo público sitúan a España en el puesto 23, de 159 países, en el Índice de la Percepción de la Corrupción de 2005.

²⁴ La Consumer Eroski visitó 318 agencias inmobiliarias de 18 ciudades españolas haciéndose pasar por simples clientes interesados en adquirir una vivienda. El 60% de esas agencias aceptaron la compraventa en dinero negro. Por su parte, el presidente de AEGI (Asociación de Empresas Gestoras de Patrimonio Inmobiliario), José Antonio Ugarte, afirmaba en el Salón Inmobiliario de Madrid de 2007 que sólo un 10% de las agencias cumplen con la obligación de comunicar al SEPBLAC (Servicio de Prevención de Blanqueo de Capitales) operaciones sospechosas de lavado de dinero.

²⁵ Cuerpo de Técnicos de Gestión de la Hacienda Pública (GESTHA) Cfr, entre otros, las siguientes noticias:
<http://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/3845/04/06/Economia-Fiscal-Gestha-dice-que-la-AEAT-solo-afloro-en-2005-el-2-de-la-economia-sumergida-en-Espana-y-reclama-medidas.html>
<http://www.eleconomista.es/economia/noticias/19139/05/06/Gestha-alerta-prescripcion-pago-impuestos-afloracion-dinero-negro.html>
<http://www.noticias.com/noticia/sector-inmobiliario-sigue-siendo-refugio-idoneo-dinero-negro-489.html>

²⁶ España ha producido en los últimos años el 40% de todas las viviendas levantadas en la Unión Europea. De hecho, según el censo del 2001, el parque de viviendas existente en España alcanzaba la cifra de 20,9 millones de unidades, lo que quiere decir que había un superávit global del 48,2% en relación al número de hogares (14,1 millones según el propio censo). J. García, «Dret a Sostre», en *Illacrua*, nº 129, Barcelona, abril 2005, p.17.

²⁷ Las viviendas secundarias constituían el 4% del parque total de viviendas en 1960, incrementando su proporción al 7,5% en 1970 y al 17% en 1980. Hoy día se habla de un 14% de pisos vacíos y un 17% de segundas residencias. *Ibid*, p. 75.

²⁸ Véase Informe anual de Greenpeace *Destrucción a toda costa 2006*, www.greenpeace.org;

insostenibilidad de este modelo de crecimiento económico, sin embargo, no radica sólo en cuestiones medioambientales. Esta inviabilidad responde también a razones sociales expresadas en los elevados índices de siniestralidad, temporalidad y precariedad que ostenta el sector de la construcción.

3.1. Factores de vulneración del derecho a una vivienda adecuada

Las vulneraciones más flagrantes del derecho a la vivienda en el Estado español son el resultado de una política habitacional históricamente insuficiente y coyuntural; de una ordenación del territorio y del desarrollo urbano muy dependientes de la iniciativa privada y de un contexto económico que ha convertido el negocio inmobiliario en un campo de operaciones generador de grandes beneficios a corto plazo.

Este escenario ha introducido factores más o menos permanentes de vulneración del derecho a una vivienda adecuada. De entre ellos pueden destacarse dos: la **falta de vivienda social** y la **ausencia de controles suficientes sobre el mercado y sobre el derecho de propiedad privada**. Estos fenómenos están en el origen de otros que tienen un impacto igualmente negativo sobre el derecho a la vivienda, como la **especulación inmobiliaria**, la **gentrificación** o la **corrupción urbanística**.

3.1.1. La falta de vivienda social asequible

Los Tratados internacionales suelen vincular el carácter “adecuado” de la vivienda a su carácter “asequible”. En varias ocasiones, Naciones Unidas ha recordado que ninguna persona debería destinar más del 30% de sus ingresos al pago de su vivienda. Sin embargo, el grueso de las políticas habitacionales en el Estado español no responde a esos estándares. La llamada **Vivienda de Protección Oficial (VPO)** es un buen ejemplo de ello.

La VPO se encuentra regulada en el Real Decreto Ley 31/1978 y en sus sucesivas reformas. Puede definirse como aquel tipo de vivienda cuya calificación le permite recibir ayudas, y tener un precio inferior al del mercado libre²⁹. Los destinatarios de VPO deben disponer de unos ingresos mínimos suficientes para hacer frente a los pagos, pero sin superar un máximo determinado (más de 5,5 veces el IPREM según la normativa vigente)³⁰. Éstos, además de acceder a viviendas a un precio inferior al del mercado, se benefician de ayudas para pagar el crédito hipotecario.

En términos generales, que una vivienda se encuentre “protegida” no quiere decir que sea vivienda “social”, esto es, que sea “asequible”. En realidad, el régimen de VPO puede caracterizarse como un régimen:

- **Insuficiente.** En términos generales, comprende un 8% de la construcción de vivienda en el conjunto del Estado³¹. En los sorteos de las grandes ciudades la proporción suele

²⁹ Este precio se configura a partir de un precio máximo por m², según la zona en que se encuentre el inmueble.

³⁰ El IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) es el índice de referencia en España para el cálculo del umbral de ingresos a efectos de ayudas y subsidios. Fue introducido en 2004 en sustitución del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) cuya utilización se restringió al ámbito laboral.

³¹http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/vivienda/social/cae/28/puntos/relacion/ano/1995/PP/llago/Consell/elpepuespval/20070218elpval_13/Tes

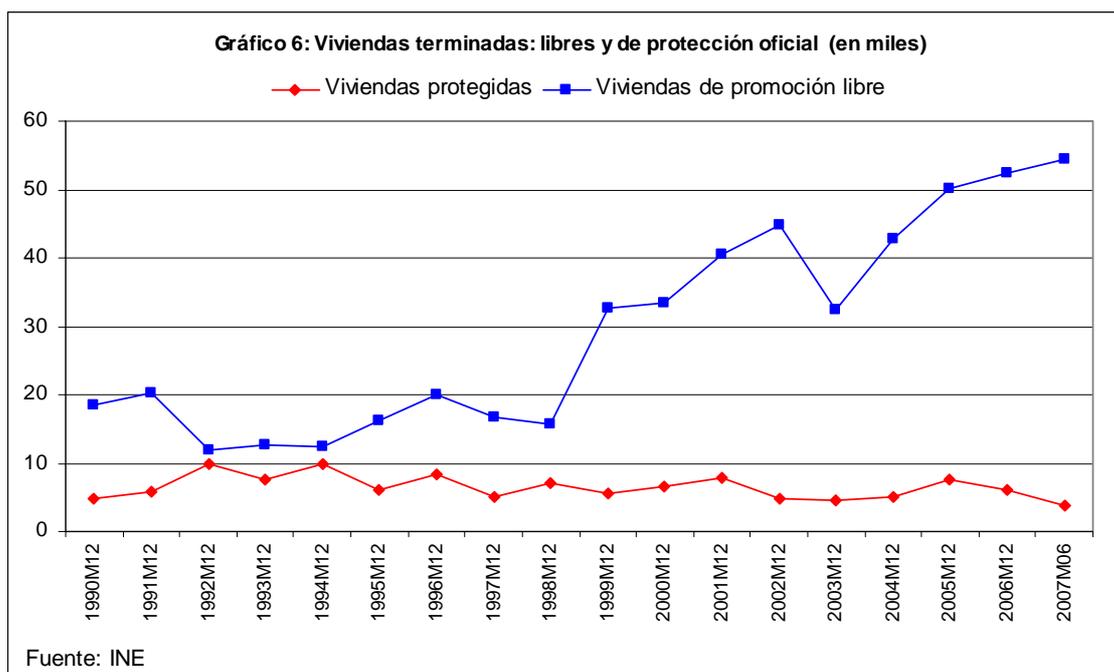
ser de 100 pisos por cada 20.000 solicitudes³²

- **Concebido principalmente para motorizar el crecimiento económico.** La promoción de VPO, en efecto, ha sido usada hasta la fecha como un paliativo en épocas de recesión, como instrumento para dinamizar el sector de la construcción o bien como un elemento para mantener el mercado laboral en ese ámbito. Estos objetivos han tenido prioridad sobre la satisfacción de las necesidades habitacionales de las personas. De hecho, la modalidad orientada a colectivos en situación de vulnerabilidad, VPO de régimen especial, es claramente minoritaria en el grueso de la VPO.
- **Pensado fundamentalmente para garantizar vivienda en propiedad.** En razón del punto anterior, la construcción de VPO depende principalmente de constructoras privadas y se ofrece mayoritariamente en régimen de propiedad. Las viviendas protegidas en régimen de alquiler tan sólo representan el 1,5% del parque habitacional público.
- **De protección provisional, reversible.** La duración del régimen de protección oficial en la mayoría de Comunidades Autónomas es de 30 años. Así, una vez superado este período los propietarios pueden vender el inmueble a precios de mercado. Esta situación por un lado dificulta la consolidación de un parque público de vivienda y por otro propicia la corrupción – ventas fraudulentas de VPO durante los primeros 30 años -.
- **De difícil acceso para los colectivos empobrecidos.** Pese a que los precios máximos de las VPO son inferiores a los del mercado, éstos siguen siendo excesivos para los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad³³. Su coste está determinado en función de baremos que se extraen del mercado inmobiliario y no de los recursos de sus ocupantes. Además, las condiciones de acceso obligan a acreditar contratos laborales, lo cual es ciertamente difícil para trabajadoras sexuales, empleadas domésticas, personas inmigradas en situación irregular, etc. También constituye una práctica creciente tener que demostrar que se ha residido un determinado número de años en el municipio. Este requisito supone un obstáculo insalvable para la población inmigrada.
- **Basado en la oferta de obra nueva.** La producción de VPO ha consistido básicamente en la promoción de viviendas de nueva construcción, principalmente en nuevos desarrollos urbanos con el consiguiente consumo de suelo. La rehabilitación y otras fórmulas de intervención en el tejido urbano consolidado son prácticamente inexistentes.

El gráfico muestra la dispar evolución de la producción de viviendas libres y protegidas y la dependencia de la evolución del sector de la construcción a que se hacía previamente referencia. A partir de 1998, cuando empieza el periodo alcista del mercado inmobiliario, la vivienda libre se dispara mientras la vivienda protegida se reduce, en el momento en que es más necesaria, alcanzando a los niveles más bajos desde principios de los años 90.

³² El País, 15-11-2006 y El País, 27-11-2006 entre otros.

³³ En enero de 2006 el Ministerio de Vivienda, aprobaba una incremento del 60% del precio de las Viviendas de Protección Oficial (VPO) en 64 ciudades, «con el fin de que este tipo de construcción sea rentable para los promotores». En el caso de Barcelona, esto supone el aumento de hasta 600€ el metro cuadrado de VPO en algunas zonas. Igualmente, se ha creado una nueva figura de VPO, vivienda tasada, especialmente orientada a la clase media-alta.



3.1.2. La ausencia de controles adecuados sobre el mercado y el derecho de propiedad

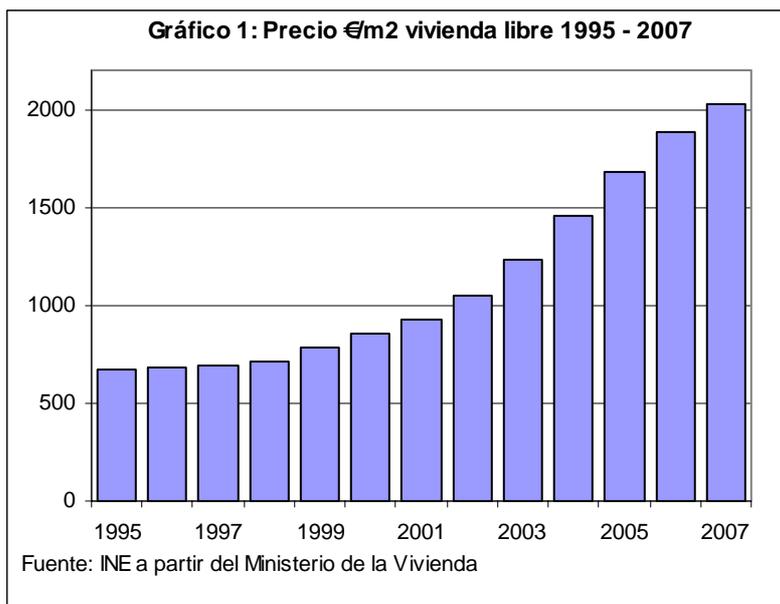
La otra cara de la falta de vivienda social asequible es la amplia tolerancia de los poderes públicos frente a los abusos que tienen lugar en el mercado inmobiliario y urbanístico. A pesar de que la propia Constitución española obliga a los poderes públicos a asegurar la “función social” de la propiedad privada y supedita la producción de riqueza, cualquiera sea su titularidad, al “interés general”, los poderes de mercado han funcionado a sus anchas. La ausencia de una intervención pública que tutelara los derechos habitacionales de la población se ha traducido en diferentes fenómenos:

- **Aumentos de los precios de compra de vivienda.**

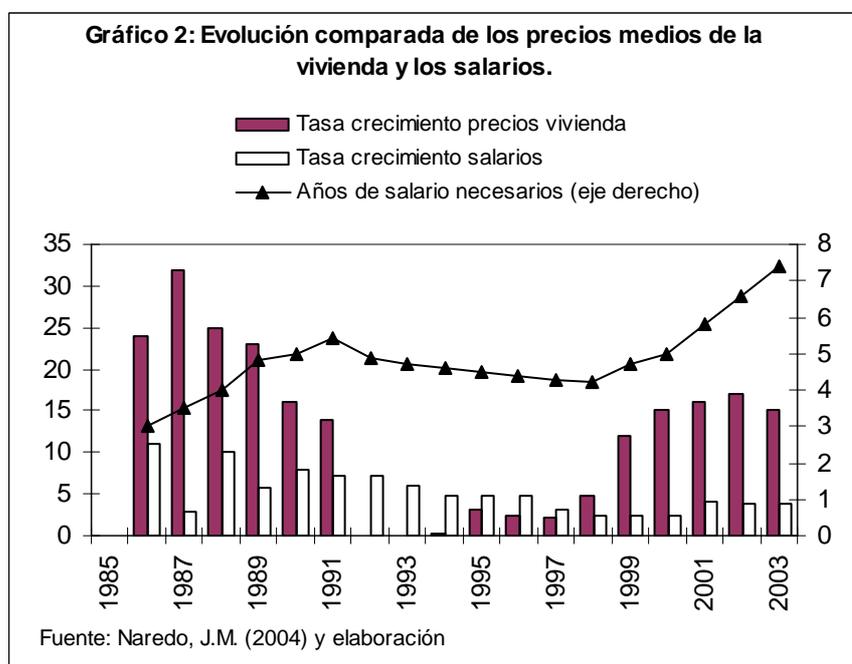
A pesar de que las políticas habitacionales de las últimas décadas han pretendido asentarse en el fomento de la compra de viviendas, la realidad no siempre ha ido en esa dirección. Medidas como la desgravación fiscal de la compra o la Ley de Regulación del Mercado Hipotecario de 1981, han tenido como objetivo declamado crear un mercado de propietarios de vivienda. Sin embargo, los precios no han dejado de subir, poniendo en entredicho la capacidad de buena parte de la población para acceder a una vivienda por esta vía.

Entre 1995, antes del *boom* inmobiliario, y 2007, cuando finalmente el sector comenzó a manifestar signos de desaceleración, el precio de las viviendas, se incrementó en un 202%³⁴. El precio medio del m² de vivienda libre pasó de 670m² en 1995 a más de 2.000m² en 2007. Esto significa que un piso medio de 70m², ha triplicado su coste pasando de 46.900m² a 141.680m². en ese mismo periodo.

³⁴ Instituto Nacional de Estadística, 2007 www.ine.es



El incremento de los precios, sin embargo, no ha sido paralelo a la evolución de los ingresos. Tal y como muestra el gráfico 2, se calcula que de 1997 a 2002 el precio de las viviendas subió un 86.4%, mientras que los salarios lo hicieron sólo un 15%³⁵. Entre 1995 y 2003 la media de años de salario íntegro necesarios para pagar una vivienda había pasado de 4,5 a 7,4 años.



³⁵ J.M. Naredo, "Perspectivas de la vivienda" en *Consecuencias de la evolución demográfica en la economía*. Mayo-Junio 2004, nº 815 ICE. Pág. 143-153. http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_815_143-154_2AD5462E17EB26F951E1FFDEC2331F2B.pdf

Con el aumento del precio de la vivienda aumentaron también los **créditos hipotecarios y sus intereses**. Así, la hipoteca media pasó de 98.700€ en 2003 a 147.268€ en marzo de 2007³⁶. Hasta este último año el incremento había quedado encubierto por el mantenimiento de unos tipos de interés bajos y el aumento progresivo del periodo de amortización del préstamo. Asimismo, la duración media de una hipoteca también ha crecido considerablemente: en 2007 se situaba en los 28 años y 3 meses, mientras en 2004 era de 24 años³⁷.

En este contexto, el **nivel de endeudamiento** alcanzado por los hogares no sólo es grave por su volumen sino por su dependencia de la evolución de los tipos de interés³⁸. En 2004 los tipos se situaron en el nivel más bajo de los últimos tiempos (3,75%). En los dos años siguientes permanecieron entorno al 4%, pero desde 2006 han iniciado una clara tendencia ascendente que se ha traducido en un aumento de un punto entre 2006 y 2007, situándose este último año en el 5%.³⁹ Una subida de una décima en el tipo de interés puede suponer un incremento de entre 50 y 110€ en la cuota mensual⁴⁰. La dificultad de los hogares para hacer frente a esta situación ha propiciado la aparición de empresas de agrupación de créditos. Estas empresas, si bien facilitan el pago de las cuotas, incrementan aún más su coste⁴¹.

En octubre de 2007 el gobierno ha impulsado una **reforma de la Ley de Regulación del mercado hipotecario** para afrontar este panorama. En efecto, la norma establece distintas medidas para hacer frente a turbulencias financieras. Entre ellas la reducción de los gastos de modificación de las condiciones de las hipotecas⁴². Sin embargo, el hecho de que no se pueda ampliar la cuantía de las hipotecas existentes (sí de las nuevas) sin cancelar el préstamo y constituir uno nuevo, resulta una modificación que beneficia, ante todo, a las entidades financieras. De hecho, el grueso de medidas está igualmente dirigido a facilitar instrumentos a bancos y cajas y no a solventar el endeudamiento de las familias⁴³. En este sentido, la Ley regula el funcionamiento de las hipotecas inversas.

³⁶ Instituto Nacional de Estadística (INE), www.ine.es

³⁷ Colegio de Registradores, <http://www.registradores.org/principal/indexx.jsp>

³⁸ Según datos del Banco de España el endeudamiento de las familias españolas al finalizar septiembre de 2006 se situó en 796.420 millones de euros, el equivalente al 84,5% del PIB.

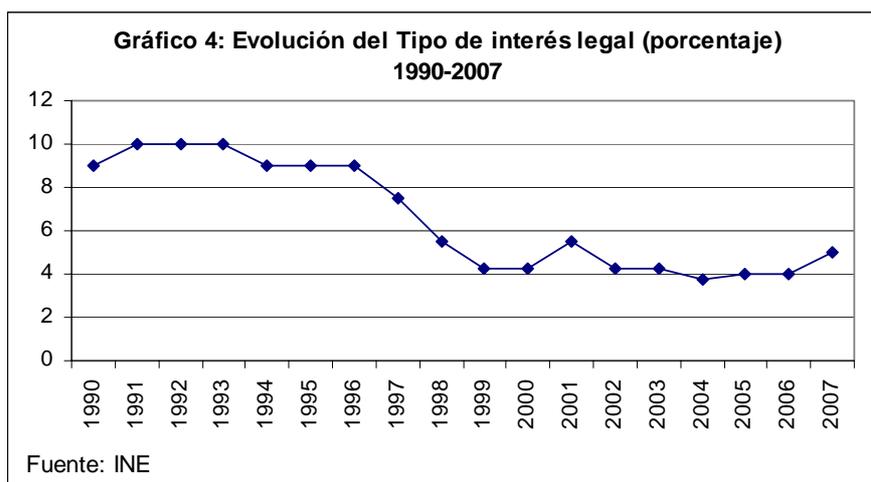
³⁹ A modo de ejemplo, la cuota mensual de una hipoteca de 150.146 euros a 26 años, habrá pasado de 766,6 a 862,9€. OFuente: www.urbanoticias.com

⁴⁰ Una explicación detallada y accesible sobre los tipos de interés en http://www.euroresidentes.com/empresa_empresas/diccionario_de_empresa/finanzas/t/tipo-de-interes-concepto.htm. Se remarca la parte más clara de la explicación: "Tipo de interés es el precio del dinero. Más específicamente el tipo de interés es el precio que se paga por utilizar el dinero".

⁴¹ http://www.elpais.com/articulo/economia/OCU/advierde/practiclas/empresas/reunificacion/deudas/elpporeco/20060912elpepueco_3/Tes/

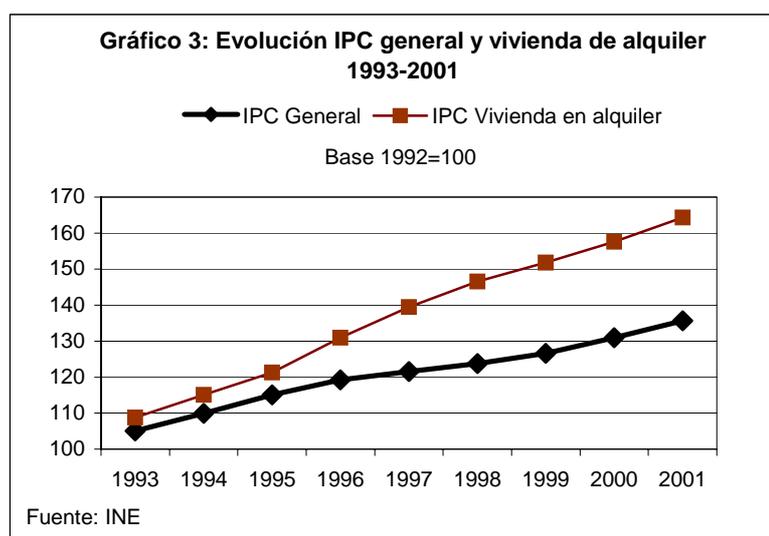
⁴² La normativa aprobada limita al 0,5 por ciento las comisiones por amortización anticipada del préstamo a interés variable y lo reduce al 0,25 por ciento si el crédito tiene más de tres años. Además, establece que sólo podrá cobrarse una tasa por cancelación anticipada de un préstamo a tipo fijo cuando suponga una pérdida de capital para la entidad.

⁴³ ADICAE, Asociación de usuarios de bancos, cajas de ahorros y seguros.



- Aumento de los alquileres de vivienda.** En las viviendas de alquiler también se ha dado una importante subida de precios, muy por encima de la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC). Buena parte de estos aumentos encuentran su cobertura en la actual **Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos (LAU)**. La LAU, precisamente, establece un período de duración de los contratos de arrendamientos de 5 años. Pasados estos 5 años el propietario puede incrementar el precio del alquiler de manera ilimitada. Este tipo de disposiciones, en conexión con la ausencia de vivienda social de titularidad pública, ha facilitado aumentos desproporcionados en los alquileres, poniendo en entredicho tanto el carácter asequible de la vivienda como el principio de seguridad jurídica en la tenencia.

El siguiente gráfico muestra cómo a partir de 1995 el precio de los alquileres experimenta un incremento muy superior al resto de precios.



- El acoso inmobiliario**

La brusca subida de los precios tanto para la compra como para el alquiler ha generado otras prácticas vulneradoras de derechos habitacionales básicos. Una de ellas es el acoso inmobiliario, conocido como "mobbing" en razón de su tematización en el ámbito

anglosajón. Según las definiciones más usuales, el "mobbing" consiste en la adopción por parte de los propietarios de un inmueble de medidas orientadas a forzar su abandono por parte de inquilinos o propietarios en situación de vulnerabilidad.

En los últimos años, han aparecido referencias al acoso inmobiliario tanto en la legislación como en el ámbito jurisprudencial.

La **Ley 18/2007 del Derecho a la Vivienda**, aprobada por el Parlamento de Catalunya, de 2007, por ejemplo, define al acoso como "toda conducta que, mediante actuaciones u omisiones diversas o que actúe abusando del derecho, tenga por objetivo perturbar a la persona asediada en el uso pacífico de su vivienda creando un entorno hostil, ya sea en el aspecto material o en el social o personal, con la finalidad última de forzar la adopción de una decisión no querida sobre el derecho que ampara su ocupación".⁴⁴

Algunos tribunales han condenado asimismo esta práctica recurriendo, básicamente, al delito de coacciones.⁴⁵

Las personas más afectadas por este fenómeno son inquilinos con contratos anteriores a las modificaciones introducidas por el **Decreto-Ley 2/1985**, de 30 de abril, conocido como "**Decreto Boyer**"⁴⁶. Estos contratos, conocidos como "contratos de renta antigua", se caracterizan por ser indefinidos y establecer precios notablemente inferiores a los precios actuales de mercado. Es habitual, por tanto, que entre las víctimas de acoso inmobiliario ocupen un papel importante las de avanzada edad. En cualquier caso, no sólo son personas en régimen de alquiler las que sufren acoso inmobiliario. Éste se extiende también a pequeños propietarios que tienen su vivienda en un edificio cuya propiedad pertenece casi en su totalidad a grandes empresas inmobiliarias, o a inquilinos con contratos de acuerdo a la actual LAU.

Una de las características comunes a las diferentes situaciones de acoso inmobiliario es que se da, por lo general, en zonas pendientes de una remodelación urbanística, o en la que ésta ya se ha producido; generando así la correspondiente subida de los precios. Este hecho convierte a los arrendatarios antiguos en obstáculos que impiden que los actuales propietarios puedan obtener toda la rentabilidad económica del inmueble que el mercado permite en ese momento.

El acoso inmobiliario suele concretarse a partir de diferentes pasos:

- 1) Un abuso del marco jurídico o legal.
- 2) La colaboración u omisión institucional
- 3) La amenaza física y la degradación moral de los inquilinos o propietarios afectados

En la mayoría de los casos no se trata de una gradación cronológica, sino que estos planos entran en acción simultáneamente o con diferentes combinaciones. Entre las diferentes formas de acoso inmobiliario reconocidas en sentencias judiciales pueden destacarse:

⁴⁴ http://mediambient.gencat.net/Images/43_102134.pdf, pág. 43

⁴⁵ La página <http://www.el-refugioesjo.net/foro/viewtopic.php?t=10> ofrece un compendio de la mayoría de las sentencias dictadas en relación al acoso inmobiliario.

⁴⁶ Muchas de estas reformas serían consolidadas luego por las reformas a la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994.

1) Actuaciones relacionadas con un **uso anómalo del marco jurídico**:

- No cumplir con los compromisos de mantenimiento y conservación de la finca con la intención de declarar la ruina técnica o económica del inmueble, y así poder rescindir los contratos de arrendamiento.⁴⁷
- Denuncias por impago sufridas por parte de los inquilinos para conseguir un proceso de desahucio. Estas denuncias, sin embargo, no explican los cambios de administrador o cuentas corrientes que realizan los propietarios con el fin de que las facturas nunca lleguen a su destino.⁴⁸

2) Acciones relacionadas con la **colaboración u omisión institucional**:

- Cambios constantes en el registro de la propiedad sin comunicación a los inquilinos, vulnerando así, entre otros, el derecho al tanteo y retracto.⁴⁹
- La no implicación de la administración pública ante las denuncias de acoso inmobiliario.
- La aplicación de planes urbanísticos que empeoran la situación de la población autóctona al carecer de procesos de participación en los que los vecinos de la zona se vean involucrados, y al no contar con una política de prevención de las consecuencias sociales negativas que el impacto de dicho plan pueda tener. En este sentido, la desarticulación del tejido social y asociativo que pueda suponer una resistencia frente a la políticas municipales de planeamiento, también sería entendida como colaboración de la administración.

3) La **amenaza física** directa e indirecta y la **degradación moral**⁵⁰:

- Cambio de cerraduras por parte del propietario sin previo aviso.

⁴⁷ Se puede consultar cómo llevar a cabo dentro de los límites legales, la estrategia de declarar la ruina técnica, para poder rescindir los contratos de renta antigua y conseguir la revaloración de los inmuebles en el artículo de la revista "Toga.biz" <http://www.togas.biz/articulos/Derecho-Civil/Arrendamientos/La-revalorizacion-de-los-inmuebles-urbanos-a-traves-de-la-ruina-economica-del-edificio-con-extincion-de-los-contratos-de-arrendamiento-sujetos-a-prorroga-forzosa--indefinidos.html>.

⁴⁸ Uno de los muchos ejemplos es el calle Portaferrisa 17 de Barcelona. El edificio fue comprado por la sociedad Inversplan -domiciliada en Lichtenstein-, que a su vez traspasó la propiedad a una firma de Andorra. Los inquilinos solían pagar la mensualidad en efectivo y la nueva propiedad les requirió que pagase en las oficinas. Y allí fueron a pagar, pero siempre eran emplazados a volver otro día. Así hasta que se encontraron con una demanda de desahucio por falta de pago. http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Vecinos/Casc/Antic/denuncian/ser/victimas/mobbing/inmobiliario/elpepiautcat/20030708elpcat_1/Tes/.

⁴⁹ Un ejemplo emblemático, también de la ciudad de Barcelona, es el de la calle Robador nº. 29. El caso de este inmueble ha estado ampliamente documentado, uno de los diferentes dossiers que recogen gran parte del caso se puede encontrar en <http://www.sitesize.net/coordinadoraraval/convocatories.html#campanyarobador29>

⁵⁰ En el caso de la calle Verdi 28, de Barcelona, se dejó al inquilino, un hombre de 81 años de edad, durante más de 2 años sin agua caliente. El hecho fue denunciado y se condenó a la propiedad. La sentencia reconoció que el propósito de la propietaria era impedir el alquiler y que los inquilinos no renovaran el contrato al ver que el edificio sufría deficiencias estructurales.

- Corte del suministro de luz en la escalera;
- Amenazas verbales por parte de los propietarios.
- Inflingir al inquilino un trato degradante, menoscabando gravemente su integridad moral.

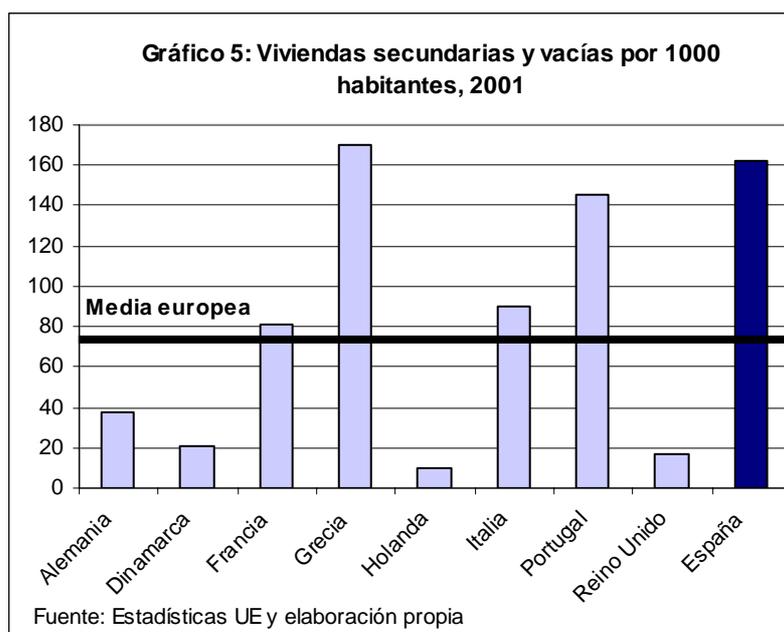
Diversos colectivos han denunciado que **el acoso inmobiliario es tan sólo la punta del iceberg de un fenómeno más generalizado: la violencia inmobiliaria y urbanística**. Así, la creciente inseguridad propiciada por la liberalización de los alquileres en un país que carece de un parque de viviendas de alquiler social se traduce en una gran inseguridad. Las personas alojadas en régimen de alquiler deben sufrir cada 5 años la posible revocación del contrato, sin que exista la posibilidad real de acceder a una vivienda social en régimen de alquiler.

- **Especulación inmobiliaria.**

Otro de los fenómenos producidos por la falta de controles suficientes sobre el mercado y el ejercicio de los derechos patrimoniales es la especulación inmobiliaria. La especulación inmobiliaria se ha definido como un conjunto de prácticas orientadas a incrementar el valor financiero de un inmueble. Estas prácticas pueden consistir, por ejemplo:

1. En compras sucesivas que sin mejorar el estado de la finca aumentan su precio con cada venta.
2. En rehabilitaciones que aumentan el valor del inmueble muy por encima del coste y la repercusión de las reformas.
3. En compras con la vista fijada en una futura revalorización del espacio.
4. En el abandono del inmueble en espera de mejores condiciones del mercado.

Uno de los indicadores más visibles del uso especulativo y anti-social del parque de viviendas es la proporción de viviendas vacías. **La ratio española es de 160 viviendas secundarias o vacías por 1.000 habitantes, esta proporción dobla la media europea y sólo queda superada por la de Grecia, donde se roza las 170 viviendas secundarias y vacías por 1.000 habitantes.**



Se calcula que la proporción de viviendas no destinadas a residencias habituales (secundarias y vacías)⁵¹ superaba en 2006 el 35% del total de viviendas en España.⁵² El número de viviendas vacías ascendía en 2005 a 750.000 viviendas vacías más que en 2001, alcanzando la cifra de 3.350.000 inmuebles abandonados, de los que se calcula que un 81% están en perfecto estado⁵³.

Por otro lado, la mitad de las 812.294 viviendas que se construyeron en 2005 en España estaría destinada a «fines especulativos»⁵⁴. El número de viviendas construido en ese año se encuentra, además, muy por encima de Alemania, Francia y el Reino Unido juntos. El crecimiento de la construcción de vivienda nueva, que sólo empieza a ralentizarse en los primeros meses de 2007, se da con más de una tercera parte del parque inmobiliario infrutilizado. Mientras, promotores y constructores reclaman la liberalización del suelo como solución a los problemas de accesibilidad a la vivienda.⁵⁵

⁵¹ Una vivienda familiar se considera secundaria cuando es utilizada solamente parte del año, de forma estacional, periódica o esporádica y no constituye residencia habitual de una o varias personas. En cambio, se considera una vivienda familiar desocupada o vacía cuando no es la residencia habitual de ninguna persona ni es utilizada de forma estacional, periódica o esporádica por nadie. Se trata de viviendas deshabitadas. Glosario del Censo de Población y Viviendas, 2001. www.ine.es.

⁵² Julio Rodríguez (2007): "Urbanismo, vivienda y economía en España". en ACE. Vol.1 nº3 Febrero 2007. www.cpsv.upc.es/ace/Articles-n3/12_Julio_Rodriguez_Lopez.pdf.

⁵³ Agencia Pública del Alquiler, Ministerio de Vivienda.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ http://www.cincodias.com/articulo/economia/Todos/agentes/economicos/exigen/liberalizar/suelo/frenar/boom/cdsec/o/20021024cdscdieco_1/Tes/
<http://www.consumer.es/web/es/vivienda/2003/11/23/91505.php>
http://www.urbanoticias.com/entrevistas/hemeroteca/42_entrevista-con-el-presidente-de-la-apce_1.shtml

- **Corrupción urbanística**

Otra consecuencia destacada de la falta de controles adecuados de los poderes de mercado es la corrupción urbanística, que normalmente involucra también a representantes de los poderes públicos. En el caso español, la corrupción urbanística está relacionada, sobre todo, con dos factores: la **Ley del Suelo 6/ 1998** y la **falta de control de la ordenación y gestión urbanística municipal**.

La Ley del Suelo 6/1998, conocida como *Ley del todo urbanizable* y vigente hasta junio de 2007, convirtió todo el suelo no protegido explícitamente en suelo urbanizable. El notable incremento del precio del suelo una vez éste se convierte en urbanizable, especialmente en una época alcista del mercado residencial, unido a la falta de control sobre la ordenación y gestión del territorio, convirtió la "calificación de suelo urbanizable" en un foco de corrupción. Así, promotores y constructores llegaron a pagar cuantiosas sumas por obtener una recalificación de sus terrenos.

Esta situación ha motivado dos tipos de actividades: la financiación de los ayuntamientos a través de la recalificación de terrenos, y el pago de cuantiosas comisiones por parte de promotores y constructores a los políticos y funcionarios municipales con el objetivo de conseguir la recalificación del suelo. Esta última situación constituye el núcleo de lo que se conoce como corrupción urbanística.

El Defensor del Pueblo ha advertido en diferentes informes acerca del peligro patente de que en el sector inmobiliario haya corrupción⁵⁶. Actualmente en España más de un centenar de municipios se encuentran envueltos en escándalos de corrupción urbanística, la mayoría localizados en la costa de levante.⁵⁷ Así, el caso de Marbella es tan sólo la punta más visible del iceberg.

La magnitud del fenómeno ha motivado la proliferación de denuncias ante la Unión Europea. De hecho, 15 de las 24 denuncias por abuso urbanístico recibidas por la UE en el primer trimestre del 2006 procedían del Estado español. Esta preocupación motivó la elaboración de un informe por parte del Parlamento Europeo en el que entre otras cuestiones se denunciaba el «enladrillado del litoral»⁵⁸.

- **Gentrificación y megaproyectos**

El diseño urbanístico de las grandes ciudades españolas ha venido marcado en los últimos años por la necesidad de hacer de éstas centros turísticos y de inversión. De esta forma, ciudades como Barcelona, Sevilla o Madrid se han dedicado antes a la atracción de capitales que a facilitar el bienestar de los vecinos. Estos procesos han producido un aumento desproporcionado del precio de la vivienda en las zonas más afectadas por estos proyectos, con el consecuente desplazamiento de los sectores en mayor situación de vulnerabilidad.

Básicamente, la promoción y renovación de las ciudades se ha desarrollado a partir de dos estrategias:

⁵⁶http://www.elmundo.es/especiales/2006/11/espana/corruptcion_urbanistica/actua/denuncia.html

⁵⁷ <http://www.20minutos.es/noticia/165247/0/corruptelas/urbanisticas/ediles/>

⁵⁸ El informe da cuenta de la visita realizada por parte de dos representantes del Parlamento de la UE a las comunidades de Madrid, Valencia y Alicante a principios de 2007. Para consultar el documento: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/660/660551/660551es.pdf

- **Celebración de eventos internacionales** como las Olimpiadas de 1992 y el Foro de las Culturas de 2004 en Barcelona; la Exposición Universal 1992 de Sevilla; Copa América Valencia 2007, o actualmente con la Exposición Universal de Zaragoza, 2008.
- **Construcción de elementos emblemáticos** como las Torres Kío de Madrid- Paseo de la Castellana; la Torre Agbar de Barcelona, Museo Guggenheim en Bilbao.

En ambos casos, uno de los principales efectos del «embellecimiento» ha sido una subida de precios generalizada que finalmente ha significado la sustitución de la población original por nuevos vecinos de mayor capacidad adquisitiva. A este proceso de sustitución y concentración de grupos sociales acomodados en barrios históricos en transformación es lo que se denomina gentrificación.⁵⁹

Estos procesos, que comportan importantes remodelaciones urbanísticas y la definición de la forma y el futuro de la ciudad, no suelen contar con procesos de participación adecuada por parte de la ciudadanía. Además, la rehabilitación de los centros históricos se ha ejecutado bajo las directrices de la iniciativa privada sin políticas públicas integrales que atiendan ni las necesidades sociales de la zona, ni los efectos de la renovación.

Por otra parte, este modelo urbano comporta un excesivo consumo de suelo ya que dispersa por el territorio nuevas áreas residenciales mono-funcionales. Estos barrios periféricos de casas unifamiliares, cercanos a grandes centros comerciales y de ocio, están conectados a las ciudades a través de mega-infraestructuras viarias. El desplazamiento diario hasta los centros de trabajo lleva consigo una congestión generalizada de tráfico, estrés, pérdidas de tiempo en los desplazamientos residencia/trabajo/centros terciarios, y nuevas segregaciones sociales residenciales.

⁵⁹ Para una definición más detallada: <http://es.wikipedia.org/wiki/Gentrificaci%C3%B3n>

4. COLECTIVOS AFECTADOS POR LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA

Las carencias habitacionales que se observan en el Estado español afectan a un amplio sector de la sociedad. Sin embargo, los colectivos más perjudicados son aquéllos que ocupan una posición de especial vulnerabilidad por razones económicas, de género, de edad o de origen nacional. Aunque el principal factor de discriminación habitacional es de origen económico, hay otros que incrementan los obstáculos para disponer de una vivienda adecuada. De esta forma, existe la posibilidad de que una misma persona o grupo se encuentre en más de uno de estos colectivos.

A finales de 2005 había unas 21.900 **personas sin hogar** que estaban siendo atendidas de forma esporádica o regular en la red de albergues y comedores situados en las ciudades de más de 20.000 habitantes.⁶⁰ No obstante, pese a la gravedad de su situación las personas sin hogar han quedado al margen de los debates entorno a las políticas de vivienda.

Las organizaciones que trabajan con este colectivo han puesto de manifiesto que el perfil de estas personas está cambiando. Están apareciendo nuevas situaciones como las de mujeres y familias monoparentales, separados/as, población inmigrada – casi la mitad del total -, jóvenes o menores no acompañados.

Estas personas requieren recursos residenciales adaptados a sus necesidades y situaciones particulares, como alojamientos de emergencia, centros de baja exigencia, equipamientos de transición de media y larga duración y viviendas tuteladas. A pesar de que desde 1998 el sistema público de servicios sociales prevé una serie de prestaciones básicas, la realidad actual es que el porcentaje de recursos invertidos en alojamiento alternativo para personas sin hogar es mínimo.

Las personas mayores, especialmente las mujeres mayores solas⁶¹ también constituyen uno de los colectivos más afectados por la crisis habitacional. Se ven obligadas a enfrentarse principalmente a problemas de soportabilidad de los gastos, movilidad y accesibilidad a la vivienda y acoso inmobiliario.

La accesibilidad a la vivienda y la movilidad están relacionadas con la existencia de barreras arquitectónicas entre la vivienda y el exterior que impiden la comunicación y obligan a la reclusión en el interior de la vivienda “pisos prisión”. Este encierro no sólo reduce drásticamente la autonomía personal sino que además dificulta el acceso a servicios sociales básicos, además de los canales de participación y socialización. El Censo de 2001 indica que el 42,3% de las personas mayores vivían en ese año en edificios con más de una planta y sin ascensor.

Un dato importante en lo que respecta a la especial afectación de este colectivo son las bajas pensiones que reciben las personas mayores, la pensión mínima de viudedad se situaba en 2007 en 528,55€ mensuales.⁶²

⁶⁰ www.ine.es

⁶¹ Panel de Hogares de la UE de 2001

⁶²Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales:
<http://www.mtas.es/destacados/es/SEGURIDADSOCIAL/141207pensionesminimasCM.htm>

Especial relevancia adquiere la **crisis habitacional en relación al género**. Todavía hoy en España las mujeres se encuentran sometidas a roles y actividades que las convierten en sujetos en situación de vulnerabilidad habitacional.

Así, las mujeres ostentan mayores índices de desempleo y precariedad que los hombres. Esta discriminación económica incrementa las dificultades de las mujeres para acceder de forma autónoma a una vivienda adecuada. Los hogares encabezados por mujeres concentran situaciones de pobreza y exclusión.

A esta dificultad general, relacionada con la falta de recursos económicos, hay que añadir la problemática específica de las mujeres víctimas de violencia doméstica que necesitan soluciones habitacionales acordes con su situación. La Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, el 28 de diciembre de 2004, prevé que las víctimas serán prioritarias en el acceso a viviendas públicas e incluye la acogida en centros especializados. Sin embargo, la Ley carece de los recursos necesarios y las medidas habitacionales son escasas e inadecuadas, de manera que la implantación de las medidas depende en gran medida de la Comunidad Autónoma. Igualmente, algunos centros exigen que las mujeres denuncien a sus agresores. Amnistía Internacional ha denunciado el uso de medidas habitacionales inadecuadas por parte de algunas Comunidades como Catalunya y El País Vasco como alojar a las víctimas en pensiones y hostales.⁶³

Finalmente cabe señalar la situación de la **población romaní**. En los últimos 15 años se ha dado un cierta mejora en sus condiciones habitacionales, pero la vida en asentamientos segregados, indignos o inadecuados -focos chabolistas y prefabricados, barrios de tipología especial, etc.- continua afectando a entre un 10% y un 12% de la población romaní.

En muchos casos, resolver los problemas de chabolismo y de infravivienda sobrepasa las posibilidades de las corporaciones locales para dar respuesta a esas situaciones. A la vez, la dispersión de las competencias en materia de vivienda opera como obstáculo, y a veces como coartada para la inacción. Por otro lado, cabe apuntar que los realojos de la población gitana generalmente están motivados por la presión urbanística, o las insistencias vecinales. En muchos casos no conducen a la integración definitiva, sino a una reubicación nuevamente segregada.

La situación habitacional de las **personas inmigradas** residentes en el Estado español -bien de manera regular o irregular-, requiere una especial atención. En su caso, son múltiples los factores que agravan la ya de por sí difícil posibilidad de disponer de un alojamiento adecuado.

Según la interpretación de la Constitución Española realizada por el Tribunal Constitucional, el grado de reconocimiento a las personas extranjeras del derecho a la vivienda recogido en el artículo 47 depende de lo que establezcan las leyes y los tratados internacionales.

La *Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social* establecía en su redactado inicial que «los extranjeros residentes y los que se encuentran en España inscritos en el padrón del municipio donde residen habitualmente, tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en iguales condiciones que los españoles» (art. 13).

⁶³ http://www.es.amnesty.org/nomasviolencia/sabermas02_familiar.php

Con la reforma de la LO 8/2000 de 22 diciembre,⁶⁴ se eliminó toda referencia a los extranjeros empadronados, y el referido artículo 13 ha quedado redactado de la siguiente manera: «los extranjeros residentes, tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en iguales condiciones que los españoles». Esta **imposibilidad de las personas inmigradas en situación irregular de acceder a ayudas en materia de vivienda** se ha intentado solventar en algunas comunidades haciendo uso de sus competencias en materia de bienestar social⁶⁵.

En cualquier caso, para una parte importante de las personas inmigradas, **uno de los problemas centrales del acceso a la vivienda no es tanto que éste no se considere un derecho, sino que se considere un deber, esto es, un requisito para poder acceder a otros derechos.**

Respecto a las personas inmigradas en situación regular, en efecto, la legislación de extranjería concibe la vivienda adecuada como una obligación para poder residir, trabajar, y ejercer el derecho a la reagrupación familiar. Concretamente, el Real Decreto 2393/2004, de 30 de noviembre,⁶⁶ consagra como motivo de extinción de la autorización de residencia y/o trabajo el hecho que el extranjero «deje de disponer de una vivienda adecuada, sin que pueda disponer de otra en un plazo de tres meses» (artículo 75). Con respecto a la reagrupación familiar, se prevé que mediante certificación del ayuntamiento o acta notarial se pruebe que el solicitante dispone «de una vivienda adecuada para atender las necesidades del reagrupado y la familia» (artículo 42). Por vivienda adecuada, en este caso, se entiende:

- título que habilite la ocupación de la vivienda
- número de habitaciones
- uso a que se destina cada una de las dependencias
- número de personas que viven en la vivienda
- condiciones de habitabilidad y equipamientos

Estos requisitos, en cambio, no aparecen en ningún lugar cuando es el empresario el encargado de facilitar alojamiento, como ocurre en los supuestos de las trabajadoras del hogar o de los temporeros.

Por otra parte, el **Plan Estatal de Vivienda 2005-2008**, regulado mediante el Real Decreto 801/2005 de 1 de julio, menciona a los grupos que requieren especial consideración (jóvenes, familias monoparentales, familias numerosas). Sin embargo, prácticamente invisibiliza la problemática específica que sufren las personas inmigradas. No aparece en el documento referencia alguna al colectivo, y sólo una vez se menciona el acceso a una vivienda digna y adecuada como derecho. Hace falta dirigirse al apartado genérico de «otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social» para poder pensar en políticas concretas para los extranjeros más pobres.

Algunas organizaciones como SOS Racismo han dedicado especial atención a las condiciones

⁶⁴ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo8-2000.html

⁶⁵La Generalitat de Catalunya impulsó a través del Decreto 188/2001, de 27 de junio, una serie de medidas concretas para «facilitar la plena integración de los inmigrantes extranjeros en la sociedad catalana». El art. 8.2 se refiere específicamente al tema de la vivienda.

⁶⁶ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd2393-2004.html

de acceso a la vivienda de las personas extranjeras. A través de sus oficinas en Barcelona, esta entidad recogió, entre el año 2000 y el 2006, 99 denuncias relacionadas con la discriminación habitacional de personas de origen extranjero. Estas denuncias pueden agruparse en diversas categorías:

- **Denegación de vivienda** por parte de agentes inmobiliarios que dificultan e incluso llegan a impedir el arrendamiento a personas de origen extranjero.
- **Problemas de convivencia vecinal por estereotipos racistas.** Se trata de dificultades relacionales que existen en cualquier bloque de viviendas pero que suelen atribuirse al origen extranjero de alguno de los implicados.
- **Explotación inmobiliaria y residencial.** Las especiales dificultades para acceder a una vivienda por parte de los extranjeros facilitan el hacinamiento y el abuso por parte de los propietarios. Así, son comunes exigencias adicionales como fianzas, avales bancarios y otros tipos de garantías.
- **Falta de información adecuada** en materia de programas públicos o de normativa necesaria para hacer efectivos los propios derechos, o en su defecto, exigirlos.

5. RESPUESTAS INSTITUCIONALES Y DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES FRENTE A LA CRISIS HABITACIONAL

En los últimos años, han tenido lugar una serie de cambios económicos y políticos que han supuesto un cierto cambio de ciclo en las políticas habitacionales.

En primer lugar, se ha dado un cambio de ciclo económico global, caracterizado por una **fuerte crisis de los mercados financieros e hipotecarios**. Esta crisis ha significado, en el caso español, el final de una etapa de crecimiento indiscriminado. El sector que venía liderando este crecimiento y que muestra síntomas más claros de desaceleración es precisamente el de la construcción.

En segundo lugar, se han dado **cambios políticos a nivel estatal y autonómico**. En el ámbito estatal, tras las elecciones de 2003, el PSOE tomó el relevo del Partido Popular al frente del gobierno. Al no obtener mayoría absoluta, el nuevo gobierno se vio obligado a pactar algunas de sus políticas, incluidas las vinculadas a la vivienda y a cuestiones urbanísticas, con otros partidos progresistas (principalmente Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya y Esquerra Republicana de Catalunya). Este cambio también se ha producido en algunas Comunidades Autónomas, dando lugar a gobiernos progresistas tripartitos (como en Euskadi o Catalunya) o bipartitos (como en Galicia). Todo ello ha determinado, con diferente intensidad, el impulso de políticas habitacionales y urbanísticas parcialmente diferenciadas de las puestas en marcha durante los gobiernos del Partido Popular y de otros partidos conservadores (como CiU, en Catalunya).

Finalmente, la creciente crisis habitacional ha producido un cierto refuerzo de la organización vecinal y, sobre todo, el surgimiento de diferentes **colectivos de defensa del derecho a una vivienda digna y adecuada**. Este inédito movimiento social ha tenido especial implantación en ciudades como Barcelona, Madrid, o Sevilla. A pesar de su intermitencia, las críticas a las políticas públicas vigentes y las alternativas planteadas por este movimiento han tenido una incidencia importante en el debate en torno al futuro de la vivienda en el conjunto del Estado.

5.1. La respuesta institucional a la crisis habitacional: potencialidades y límites

5.1.1. Respuestas institucionales en el ámbito estatal

Como consecuencias de la objetiva situación de emergencia habitacional, el gobierno elegido en 2004 planteó una serie de iniciativas que pretendían revisar el paradigma unilateralmente neoliberal vigente durante los años 90. A lo largo de la legislatura 2004-2008 se han llevado a cabo una serie de proyectos relevantes en política de vivienda. Entre éstos podrían destacarse:

- **Creación del Ministerio de la Vivienda**
- **Aprobación de la Ley del suelo 8/2007.**

Tomando como referencia, entre otras, las competencias del Estado central para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, se creó, en abril de 2004, el **Ministerio de la Vivienda**⁶⁷. Su función es la de ser el organismo responsable de

⁶⁷ Real Decreto 553/2004 de 17 de abril.

ejercer las competencias que corresponden a la Administración General del Estado en materia de vivienda y suelo. A este Ministerio le corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno central en materia de acceso a la vivienda, sea en régimen de propiedad o de alquiler, así como la planificación y programación de las inversiones relativas a cuestiones habitacionales.

En los últimos años, el Ministerio de Vivienda ha afirmado su voluntad de dar prioridad a las políticas de fomento del alquiler sobre el fomento de la propiedad. Sin embargo, las medidas concretas adoptadas para avanzar en esta dirección han sido insuficientes.

Ya en el **Plan Estatal de Vivienda 2005-2008** el papel de la vivienda en propiedad seguía ocupando un lugar principal en las políticas diseñadas. Una de las novedades del Plan, precisamente, fue la atención dispensada al régimen de VPO a precio concertado. Este régimen, además de girar fundamentalmente en torno a la vivienda de propiedad supone precios poco asequibles para los sectores más vulnerables.

En relación con el alquiler, el gobierno puso en marcha una **Sociedad Pública de Alquiler** cuyo objetivo era mediar entre propietarios y arrendatarios para facilitar los alquileres. No obstante el volumen de pisos alquilados a través de este organismo es notablemente inferior a lo esperado⁶⁸.

En el último año, las políticas de ayuda al alquiler se han centrado en la introducción de **ayudas monetarias para determinados colectivos y en incentivos económicos a los propietarios**⁶⁹. Más allá de su potencial efecto inflacionista, este sistema presenta varios problemas.

- En primer lugar, se trata de ayudas dirigidas sobre todo a jóvenes, lo que deja fuera a otros colectivos en especial situación de vulnerabilidad.
- En segundo lugar, el mínimo de ingresos establecido, y en general las condiciones para acceder a las ayudas las convierte en una forma de subvencionar a sectores no prioritarios.
- En tercer lugar, muchas de las ayudas ofrecidas a los propietarios ni siquiera están sujetas al cumplimiento de deberes como la rehabilitación, con lo que se estimulan usos anti-sociales de la propiedad.
- En cuarto término, las ayudas programadas han ido acompañadas de propuestas de agilización del procedimiento de desalojo que tendrían por objetivo introducir los llamados *desalojos express*. De esta manera, lo que eventualmente podría ganarse en términos de asequibilidad, se perdería en términos de seguridad jurídica en la tenencia.
- En quinto término, no se trata de ayudas financiadas a través de una fiscalidad

⁶⁸ Consultar Memoria de la Agencia Pública de Alquiler.

⁶⁹ Entre las principales medidas previstas se encuentran: a) Ayudas directas a los jóvenes de hasta 35 años, durante un período máximo de 24 y con ingresos familiares anuales que no excedan de 2,5 veces el IPREM. La cuantía máxima no superará el 40% de la renta anual, ni excederá los 2.880€. b) Ayudas a los propietarios de viviendas libres para que las destinen al alquiler protegido durante un período mínimo de 5 años y por un importe máximo anual de alquiler del 5,5% precio legal de referencia. El Ministerio de Vivienda subvencionará, además, los gastos que se ocasionen para asegurar contra posibles impagos y desperfectos.

progresiva o con recursos provenientes de sanciones por corrupción urbanística o por incumplimiento de la función social de la propiedad. De este modo, el efecto redistributivo y la función pedagógica de estas medidas también es limitado.

En definitiva, aunque la creación de un Ministerio específico de vivienda ha contribuido a visibilizar de manera más concreta algunos de los principales problemas en la materia, también ha dificultado el surgimiento de una visión más global. Así, el debate sobre la política de vivienda ha permanecido con frecuencia al margen de otros debates sobre política fiscal o presupuestaria.

Otra de las reformas importantes introducidas por el gobierno central ha sido la aprobación de la **Ley del suelo 8/2007**. En esta ley, dirigida a revisar el paradigma del "todo urbanizable", se regulan, por primera vez, los derechos y deberes de todos los ciudadanos y no sólo los de los propietarios del suelo; se hace referencia al derecho a la vivienda y se recupera la noción de ciudad como espacio colectivo en el que disfrutar y ejercer la ciudadanía.

Los objetivos que se propone la Ley apuntan a tres ámbitos:

- Garantizar la obtención de suelo para vivienda protegida
- Controlar el desarrollo territorial y urbano, y desincentivar la especulación sobre el suelo
- Incrementar la transparencia y la participación ciudadana en el planeamiento y gestión urbanística.

Estos objetivos son ciertamente ambiciosos. No obstante, en la medida en que la competencia de gestión del territorio y de urbanismo es de ámbito autonómico su capacidad de incidencia está fuertemente limitada, especialmente en aquellas comunidades que se oponen al cambio de orientación como Murcia, la Comunidad Valenciana o Madrid.

Para **garantizar suelo para hacer vivienda protegida**, se establece una reserva mínima del 30% del nuevo suelo residencial para vivienda protegida, esperando que contribuya a moderar los precios de la vivienda libre y facilite el acceso a quienes se ven excluidos de este mercado. Por otro lado, se incrementa la participación de la comunidad en las plusvalías que se generan, estableciendo con carácter general un porcentaje mínimo de un 5% y máximo de un 15%, evitando además que la sociedad no reciba ninguna participación.

Con la finalidad de **impedir la corrupción urbanística** en el ámbito municipal, la norma establece las siguientes **obligaciones a los ayuntamientos**:

- Constitución de patrimonio público de suelo. Los ayuntamientos deberán ahora disponer y mantener suelo para viviendas de protección.
- Para evitar el fraude, se inscribirán en el Registro de la Propiedad las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destinos de las fincas del patrimonio público del suelo.
- Publicar en la web los planes vigentes y tener copias disponibles para los ciudadanos; los planes y convenios se someterán a información pública antes de su aprobación.
- Los concejales y los directivos municipales tendrán que hacer declaraciones públicas de

sus bienes y actividades privadas y, si tienen responsabilidades ejecutivas, tendrán prohibida la actividad privada en esa materia y término municipal durante dos años posteriores al cese.

- Las recalificaciones que conlleven plusvalías deberán identificar quiénes han sido los propietarios de las fincas beneficiadas durante los últimos 5 años.

Ante las extendidas prácticas de “urbanismo salvaje” desarrolladas en los últimos años, y auspiciadas por la laxitud e indeterminación de la anterior ley, la nueva ley considera el suelo como un recurso natural escaso y no renovable y se plantea el objetivo de **conseguir un desarrollo urbano y territorial más sostenible**. Para ello, se prevé que sólo se podrá urbanizar el suelo necesario e idóneo para hacer ciudad, obligando a la protección del resto.

Con esta nueva ley, se pretende controlar el desarrollo urbano y prevenir impactos no deseados del desarrollo urbanístico. Así, cuando una actuación de urbanización conlleve, por sí misma o junto a las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20% de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio se deberá realizar una revisión global del planeamiento.

Igualmente, se prevé que los desarrollos urbanísticos se sometan a **evaluación ambiental previa**, de manera que sólo podrán descatalogarse terrenos de espacios naturales protegidos por razones intrínsecas a sus valores naturales científicamente demostradas, previa información pública y previa autorización de la Comisión Europea.

Finalmente, **para desincentivar la especulación en el mercado del suelo**, se propone un nuevo régimen de valoraciones: el suelo se valorará por su situación real y no por sus expectativas, desincentivando las prácticas de clasificación y retención puramente especulativas.

5.1.2. Respuestas institucionales en el ámbito autonómico

En la medida, en todo caso, en que las competencias sobre vivienda y urbanismo corresponden a las Comunidades Autónomas, algunas de éstas han impulsado en su ámbito leyes que regulan el derecho a la vivienda. Dos de las propuestas más importantes en este sentido son la Ley por del derecho a la vivienda, de Catalunya, y el Anteproyecto de Ley del Derecho a la Vivienda, de Andalucía.

La **Ley por el Derecho a la Vivienda de Catalunya**, Ley 18/2007, fue aprobada por el Parlament de Catalunya el 19 de diciembre tras más de 2 años de negociaciones.

La norma surgió con el ánimo de abordar problemáticas que hasta ahora no se habían incorporado a la política de vivienda. Entre ellas, la persecución de usos anómalos de la propiedad como el abandono, el hacinamiento, y el acoso inmobiliario.

El proyecto se inició en la primera legislatura del gobierno tripartito de la *Generalitat*. Contaba con objetivos muy ambiciosos y una clara voluntad de cambio en la política de vivienda para que ésta se orientara a facilitar el acceso a una vivienda aunque no necesariamente en régimen de propiedad.

En la primera versión de la ley, ésta se planteaba el objetivo de conseguir *solidaridad urbana*, mediante la consecución en 20 años de un 15% de vivienda social en los municipios de más de 5.000 habitantes y las capitales de comarca. Para consolidar un parque público de viviendas se prolongaba el régimen de protección hasta el máximo permitido legalmente (90 años) en las viviendas construidas sobre suelos públicos y se preveían medidas para movilizar el parque de viviendas vacías existentes. En el caso de viviendas abandonadas de manera permanente e injustificada y en zonas de especial demanda residencial se llegaba a proponer, tras la introducción de ayudas e incentivos al propietario, la posibilidad de expropiación temporal del usufructo de la vivienda⁷⁰. Esta última propuesta se convirtió en el eje de ataques políticos por parte de los partidos de la oposición y de los grandes propietarios privados.

El Anteproyecto de Ley incorporaba también medidas para mejorar la transparencia y la equidad en el acceso a la vivienda protegida, como el Registro único de solicitantes, éstas generaron oposición tanto entre los constructores privados, como entre algunos ayuntamientos que no estaban dispuestos a proporcionar vivienda protegida a vecinos de otras localidades.

La **Ley 18/2007 del derecho a la vivienda**, finalmente aprobada, ha sufrido recortes significativos respecto del proyecto inicial. Entre ellos destaca en primer lugar que pese a la existencia de un Registro de Solicitantes, los promotores privados puedan reservarse hasta un 30% de las viviendas para adjudicarlas al margen de los sorteos (art.101). En segundo término, la norma ha limitado la obligación de reservas para vivienda protegida en la ciudad consolidada a las promociones de más 5.000 m². En tercer lugar, la Ley ratificada renuncia a la pretensión de prolongar la protección de la VPO a lo largo de su vida útil (90 años) y fija la duración en 30 años.

La aprobación de la Ley, por otra parte, se realizó tras la firma previa de un gran pacto “nacional” (*Pacte Nacional per l’Habitatge*) con el sector de la construcción y algunas organizaciones de la sociedad civil. Este Pacto ha sido objeto de críticas por parte de algunas organizaciones y movimientos. Así, se ha sostenido que la filosofía de fondo del Pacto desactiva los elementos más sociales de la Ley por el derecho a la vivienda.

Así, corrobora la prioridad otorgada a la vivienda en propiedad y asegura al sector de la construcción un volumen considerable de producción, así como el mantenimiento de regímenes de protección concertados (con precios más altos que los del régimen general). De esta manera, productores y constructores mantendrían altos beneficios en el marco de una política mucho menos justificable en términos ambientales o sociales.

En septiembre de 2007, por otro lado, el **gobierno andaluz** inició la tramitación del **Anteproyecto de Ley del Derecho a la Vivienda**. Éste tiene como principal objetivo garantizar a los andaluces una vivienda, en alquiler o en propiedad, sin que el esfuerzo económico para adquirirla supere en ningún caso un tercio de sus ingresos familiares.

Este proyecto de Ley contempla convertir el derecho a una vivienda digna en un derecho exigible

⁷⁰ Consultado acerca de la constitucionalidad y de la estatutoriedad de esta medida, recogida en el artículo 42.6 del Proyecto de Ley, el Consell Consultiu de Catalunya entendió que esta previsión no suponía una afectación desproporcionada del derecho de propiedad. Por el contrario, dadas las garantías e incentivos previstos (ayudas, indemnización, etc.) estableció que se trataba de un instrumento legítimo para asegurar el derecho a la vivienda. En cambio, consideró que la indefinición en torno a lo que era una zona de demanda residencial “fuerte y acreditada” o la falta de especificación de los mecanismos de detección de las viviendas abandonadas podían introducir un trato desigual, discriminatorio, entre diferentes propietarios. En consecuencia, y antes de aprobar la ley, el Parlamento de Cataluña modificó el artículo 42.6 para aclarar estos extremos.

ante las Administraciones Públicas, aunque habrá que esperar a conocer los procedimientos y reglamentos que se redacten al respecto para evaluar su aplicabilidad práctica.

La administración andaluza ha fijado el número de viviendas a construir en un periodo de 10 años en 700.000, de las cuales 300.000 deberán ser protegidas. Sin embargo, el anteproyecto de ley establece que serán los municipios los que establezcan las necesidades concretas de sus ciudadanos, mediante la realización de estudios o encuestas, y establecerán los recursos necesarios para satisfacerlas, tanto a través de la dotación de suelo del patrimonio municipal, como haciendo uso de las reservas legales establecidas por la Junta de Andalucía en los planeamientos (que prevén un mínimo del 30% del suelo dedicado a vivienda pública). Los planes autonómicos determinarán asimismo la tipología de las viviendas y la financiación de las mismas.

La norma concreta que los Planes Generales de Ordenación Urbana de los municipios serán los que delimiten zonas en las que sea necesario llevar a cabo una rehabilitación integral de barrios y de centros históricos. En este sentido, la Junta de Andalucía ya tiene en marcha un plan de rehabilitación de barrios y centros históricos que abarca a más de 40.000 viviendas en la comunidad.

Además, la Junta impulsará la erradicación de las infraviviendas y evitará que los inmuebles que no reúnan los requisitos exigidos para una vivienda digna sean vendidos, alquilados o cedidos como vivienda.

La Junta ha incorporado al texto legal la figura del alojamiento, dirigida a aquellas personas que no puedan optar a una vivienda protegida bien en propiedad o en alquiler, pero a la que se le facilitará un lugar para vivir. Se tratará de conjuntos de alojamientos que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva, y que deberán incluirse en los planes urbanísticos.

Sin embargo, este anteproyecto de ley presenta algunos problemas: a largo plazo, el mantenimiento de la dependencia de la producción de vivienda protegida de la construcción de nueva vivienda. Este problema se encuentra agravado por el hecho de que el censo de 2001 en Andalucía contabilizaba unos 630.000 pisos vacíos. En segundo lugar, una cuestionable progresividad de las ayudas ya que el espectro de situaciones entre los hogares con ingresos mensuales más bajos (menos de 300€) y los más altos (3.100€) es demasiado amplio.

5.2. La respuesta de la sociedad civil y de los movimientos sociales

La creciente crisis habitacional también ha encontrado una reacción en diferentes colectivos tanto de afectados como de expertos o técnicos dedicados a la defensa del derecho a la vivienda. Una de las expresiones más destacadas de la actual situación de emergencia habitacional ha sido, precisamente, la irrupción, en diferentes puntos del Estado, de movimientos sociales de defensa del derecho a la vivienda. A través de numerosas acciones legales y de desobediencia civil, estos movimientos han exigido el cumplimiento por parte de los poderes públicos de los compromisos jurídicos adquiridos en materia habitacional. De este modo, estos movimientos han contribuido a identificar factores de vulneración del derecho a la vivienda no siempre tenidos en cuenta y han impulsado alternativas dirigidas a hacer efectivo el derecho.

Durante la Misión del Relator Especial para el derecho a una vivienda adecuada, muchos de

estos movimientos presentaron sus experiencias, junto a organizaciones de arquitectos, urbanistas, ecologistas, etcétera, así como prácticas alternativas extendidas a lo largo del territorio. Algunas de estas experiencias son las siguientes:

V de Vivienda (ámbito estatal)⁷¹

A partir de convocatorias anónimas, realizadas en foros de Internet y por mensajes de texto de teléfonos móviles, durante el año 2006 se organizaron sentadas de protesta en diferentes ciudades del estado. Uno de los lemas más coreados fue "¿qué pasa? ¿qué pasa? ¿que no tenemos casa!". Estas sentadas fueron duramente reprimidas, sobre todo en la ciudad de Madrid. En la ciudad de Barcelona la última movilización realizada el 23 de diciembre de 2006 contó con la participación de 15.000 personas.

Esta iniciativa se ha centrado, principalmente, en la movilización ciudadana con el fin de visibilizar la crisis habitacional generalizada y de ejercer una crítica a la situación actual de la vivienda y a las deficientes políticas públicas a la hora de afrontar el problema, exigiendo así a la clase política la aplicación de reformas estructurales para paliar la crisis habitacional.

Oficina por el Derecho a la Vivienda (Barcelona)⁷²

El cambio de población y el incremento de los precios que han supuesto, principalmente, las remodelaciones del casco antiguo de la ciudad de Barcelona han situado a los inquilinos de rentas bajas en un posición de vulnerabilidad frente a las prácticas de acoso inmobiliario. La reciente aparición de este fenómeno implica un difícil reconocimiento jurídico a la hora de denunciarlo y un complicado reconocimiento por parte de las víctimas a la hora de sufrirlo. Esto significa la posibilidad por parte de aquel que lo ejerce de actuar con facilidad. La respuesta por parte del ayuntamiento de Barcelona fue la creación de una oficina antimobbing que no cuenta con los recursos necesarios para hacer frente a la situación (asistencia jurídica gratuita, personal formado, personación en los procesos legales, etc).

Por esto mismo, un colectivo de personas (Taller Contra la Violencia Inmobiliaria y Urbanística) abrió una oficina por el derecho a la vivienda, con el fin de asesorar jurídica y personalmente a las personas que se encuentran con dicho problema y de buscar nuevas formas de hacer denuncias públicas y visibles de los casos más graves.

PHRP (Barcelona)⁷³

La Promoció d'Habitatge Realment Públic (Promoción de Vivienda Realmente Pública) es una iniciativa ciudadana de desobediencia civil para hacer efectivo el derecho a la vivienda. Esta iniciativa está adherida a la Carta de Medidas contra la violencia Inmobiliaria y Urbanística, la cual propone una serie de medidas urgentes para paliar la situación de grave crisis y concluye con un llamamiento a la desobediencia civil mientras que la situación continúe en semejante estado de insostenibilidad social y económica. Los grupos que se suman a esta propuesta hacen efectivo el derecho a la vivienda por medio de la ocupación de pisos abandonados en inmuebles en los que aún hay inquilinos, los cuales, por lo general, sufren acoso inmobiliario.

⁷¹ [www.vdevivienda.net](http://vdevivienda.net), <http://vdevivienda.megaslibres.com/>

⁷² www.bcnviu.org

⁷³ www.sindominio.net/phrp

Pou de la Figuera o Forat de la Vergonya⁷⁴ (Barcelona)

En este caso, diferentes vecinos se opusieron a la remodelación de una zona del Distrito de Ciutat Vella de Barcelona en la que estaba planeada la construcción de un aparcamiento y, sin embargo, se había prometido al vecindario que se destinaría a zona verde. Por ello, los vecinos se apropiaron del espacio generando y cultivando ellos mismos un parque e impulsando así un proceso de decisión colectiva de forzando un proceso de negociación con el Ayuntamiento acerca de los usos del espacio.

Barrio de San Bernardo (Sevilla)

En el barrio de San Bernardo, que en los últimos años sufre un fuerte proceso de gentrificación, un grupo de vecinas y vecinos, en su mayoría mujeres de avanzada edad, deciden ocupar un edificio de pisos sociales, construido hace dos años y medio y completamente vacío. Mediante esta ocupación, las "mujeres de San Bernardo" denuncian el proceso de expulsión de los antiguos vecinos del barrio y el acoso inmobiliario al que los someten propietarios e inmobiliarias. Sus casas de origen se encuentran en un estado de total degradación, por dejación del deber de conservación de los propietarios, generando un peligro para la integridad física de estas inquilinas. A pesar de las constantes denuncias, la administración local se niega a intervenir.

Con la ocupación del inmueble número 52 de la calle de San Bernardo, estas mujeres, además de salvaguardar su integridad física amenazada, abren un debate social en toda la ciudad de Sevilla. Exigen la rehabilitación de sus viviendas de origen o el realojo dentro del mismo barrio, pero más allá de la solución a sus problemáticas individuales, exigen que se paren todos los procesos de desahucio en el barrio y que todos los antiguos vecinos de San Bernardo (algunos llevan más de tres generaciones viviendo en el barrio) puedan permanecer con alquileres dignos, justos y estables.

Los ejemplos citados aquí no abarcan la totalidad y diversidad de los movimientos articulados en torno a la exigencia de una vivienda adecuada, entendida en un sentido amplio, que abarcaría también el derecho a la ciudad. Los movimientos vecinales, de ocupación, ecologistas; las luchas organizadas en torno a megaproyectos urbanísticos, como la Expo Zaragoza 2008 y el movimiento de ZH2NO, el Fòrum de las Culturas 2004 y Fotut 2004, o las luchas por la libertad de movimiento también suponen una respuesta, propositiva en muchos casos, a la situación de crisis habitacional. Por último, queda resaltar que en numerosas ocasiones son estos movimientos los que obligan a poner dentro de la agenda política problemáticas como la de la vivienda que, en el Estado Español, era explicada por la clase política hasta hace pocos años como un problema secundario.

Entre las propuestas impulsadas por estos grupos destacan aquellas orientadas a conseguir la **desmercantilización de la vivienda** y a **su asunción como un auténtico derecho** de todas las personas. La mayoría de colectivos insiste en la necesidad de **desincentivar el régimen de propiedad privada** y **potenciar otras formas de seguridad jurídica en la tenencia**, de manera tal que ninguna persona dedique más del 30% de sus ingresos a sufragar la vivienda.

Para ello se insiste en la necesidad de crear un **parque público de vivienda social en alquiler**,

⁷⁴más información sobre este proceso; http://www.nodo50.org/tortuga/article.php3?id_article=1639
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/forat/vergonya/elpepuespcat/20061010elpcat_12/Tes

de **regular los actuales contratos de arrendamiento** a favor de la parte más débil y, en definitiva, de **intervenir tanto en el mercado inmobiliario como en el ejercicio del derecho de propiedad privada**.

Las vías escogidas para llevar adelante estos últimos objetivos varían según las organizaciones. Algunas insisten en la necesidad de cambiar las **políticas fiscales** que regulan el mercado inmobiliario. Otras, por introducir **mecanismos de control público** en los procesos de recalificación de terrenos, adjudicación de concursos públicos.

Otras, por fin, abogan por la **persecución y sanción de las prácticas abusivas**. Así, por ejemplo, la expropiación forzosa de aquellos inmuebles que incumplan con la función social de la propiedad (como los inmuebles abandonados con fines especulativos o aquellos en los que se practica el acoso inmobiliario). Para algunas organizaciones, la contrapartida obligada de este tipo de medidas sería la **despenalización** de aquellas prácticas dirigidas a hacer visibles estos abusos, como la **ocupación pacífica de inmuebles abandonados por razones especulativas**.

Para hacer efectivos estos objetivos, muchos colectivos piden el **desarrollo de instrumentos estadísticos de calidad** que permitan conocer el volumen, características y utilización del parque de viviendas disponible, las necesidades de vivienda de la población, etcétera.

En términos generales, todas las organizaciones reclaman una **participación real** de los vecinos en la elaboración y ejecución de planes de reformas urbanísticas, así como en otras políticas que puedan incidir en el ejercicio del derecho a la vivienda.

Algunos movimientos han insistido en la necesidad de que se proceda a una **moratoria de las reformas urbanísticas** en las que no se haya realizado un estudio de impacto social y medioambiental adecuado o no se hayan elaborado mecanismos para garantizar la participación efectiva de los vecinos en aquellas decisiones que afecten su entorno vital.

En cualquier caso, la mayoría de organizaciones ha insistido en la necesidad de **ejecución integrada de las políticas de vivienda y de las políticas urbanísticas**, de manera que se estimulen, junto a la participación ciudadana, la **rehabilitación y reutilización** del patrimonio edificado en los cascos históricos, ensanches y barrios consolidados de la ciudad tradicional. De este modo, se insiste en que la consecución del derecho a la vivienda lleva implícito su integración en un **entorno urbano adecuado, ecológicamente sostenible**, que tenga a las personas como ejes centrales de su acción.

Junto a este tipo de propuestas de carácter general, existen otras impulsadas desde la sociedad civil y los movimientos sociales con un **carácter más bien sectorial**.

Así, por ejemplo, respecto de las **personas inmigradas**, se ha insistido en la creación de una **política de acogida** de las personas inmigradas, especialmente en el momento de llegada, que prevea la promoción de residencias y albergues, la búsqueda del primer alojamiento, y el apoyo en las fianzas que se establecen como requisito.

Asimismo, se ha reclamado la **eliminación de prácticas discriminatorias** como fianzas o avales bancarios superiores a las establecidas en la legislación, publicación de anuncios que excluyen a las personas extra-comunitarias, y en general, todas aquellas que promuevan el **racismo inmobiliario**.

Se ha exigido, también, que los empresarios, especialmente en áreas rurales, incluyan junto a las ofertas de trabajo, las posibilidades de alojamiento. Y que se requiera, como mínimo, las mismas **condiciones de habitabilidad e higiene** que se demanda a las personas inmigradas para ejercer el derecho a la reagrupación familiar.

Desde un punto de vista de **género**, algunas organizaciones han demandado una especial consideración de la **situación de las mujeres en el acceso a la vivienda**. Así, se ha insistido en que, a la hora de abordar los problemas de vivienda, se tenga en cuenta que las mujeres constituyen un tercio de las personas con ingresos de menos de 1000 euros, que sus salarios son claramente más bajos que los de los hombres (inferiores en un 30%⁷⁵), que se encuentran sobre-representadas entre la población desempleada, y que están a cargo de 4 de cada 5 familias monoparentales⁷⁶. En virtud de esta realidad, estas organizaciones han exigido, entre otras cuestiones, incluir la **participación de las mujeres y sus necesidades en los colectivos y disciplinas de los que depende el planeamiento urbanístico**, de tal forma, que éste tenga en mayor consideración lo colectivo (lugares para la infancia, espacios de encuentro e intercambio, centros de cuidado).

Respecto de las **personas sin hogar**, algunas entidades han insistido en la necesidad de elaboración de un **programa de rehabilitación integral** mediante la coordinación de los departamentos de vivienda y asuntos sociales de las distintas administraciones públicas y ONGs, facilitando alimentación, vestido, sanidad y alojamiento para las 30.000 personas sin techo en situación de grave exclusión social que existen en España.

Asimismo, han demandado el **aumento de las plazas de alojamiento de urgencia** de corta duración, lugares de estancia invernal, espacios de alojamiento nocturno, adecuación de viviendas temporales, viviendas de acogida y otras alternativas residenciales, con una gestión similar al programa de buenas prácticas para el Centro de Londres de 1990 Iniciativa del Gobierno para los que duermen a la intemperie.

También se han propuesto soluciones específicas para las **personas mayores**. Estas comprenderían, por ejemplo, la creación de **alojamientos adaptados** a las discapacidades que padecen (con las recomendaciones referidas a la población minusválida, en cuanto a supresión de barreras, ascensores, etc.). Igualmente incluirían el aumento de **pisos tutelados** en las zonas en las que haya más demanda, manteniendo el entorno de las personas mayores; las ayudas para la mejora de las edificaciones y viviendas donde residen; el **aumento de las plazas en residencias públicas**, con la construcción de nuevos centros o adecuación de edificios existentes para este uso, dentro de las ciudades que eviten la segregación y aumento de la marginación en ubicaciones periféricas; o la creación de **servicios de asistencia y acompañamiento en el hogar**, como propone ya la Ley de Dependencia de Catalunya.

⁷⁵ J. Bosch Meda (2006): *El problema de la vivienda en España desde una perspectiva de género: análisis y propuestas para su desarrollo*, Estudios de Progreso. Madrid: Fundación Alternativas.

⁷⁶ L.Flaquer, E. Almeda y L. Navarro: *Monoparentalidad e infancia*, Colección de Estudios Sociales: Volumen 20. Obra Social la Caixa. http://obrasocial.lacaixa.es/estudiossociales/vol20_es.html

6. CONCLUSIONES. DERECHO A LA VIVIENDA Y POLÍTICAS HABITACIONALES: UN LARGO CAMINO POR RECORRER.

A lo largo de estas páginas, se ha procurado mostrar algunos de los problemas centrales que aquejan al panorama habitacional español. Para hacerlo, se han tomado como referencia los reclamos de diversas organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, así como los trabajos presentados por académicos y expertos en la materia. Muchos de estos datos, que existen hace tiempo, pudieron ponerse en común en ocasión de la Misión Oficial realizada al Estado español por el Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari, en diciembre de 2006.

Una de las principales conclusiones que puede extraerse de estos datos es que, sin perjuicio de algunas reformas garantistas impulsadas en los últimos años, existe una considerable distancia entre las políticas habitacionales aprobadas por los diferentes poderes públicos del Estado y los compromisos internacionales e internos adquiridos por éste en materia de derecho a la vivienda.

Ciertamente, algunas normas estatales y autonómicas aprobadas a partir del año 2000 se alejan del paradigma claramente neoliberal dominante durante los años 90. Éste es el caso de algunos preceptos contenidos en la nueva Ley de Suelo estatal o en algunas leyes del derecho a la vivienda que se han aprobado o se están discutiendo en el ámbito autonómico. Éstas últimas, precisamente, tienen la virtud de dejar claro que no toda política pública habitacional es una política de derecho a la vivienda. Por el contrario, una política basada en una perspectiva de derechos habitacionales obliga a reconocer a la vivienda, no como mercancía de lujo o como objeto de política electoral, sino como una necesidad inalienable e indisponible tanto para los poderes de mercado como para los poderes de Estado.

Desafortunadamente, estos preceptos aparecen como elementos aislados dentro de políticas y prácticas generales que no han conseguido revertir la tendencia privatizadora y mercantilizadora todavía vigente. En ese contexto, muchas de las medidas que en abstracto podrían considerarse pasos importantes para hacer efectivo el derecho a la vivienda se convierten en insuficientes o resultan neutralizadas por toda una serie de medidas de signo opuesto que tienden a convertirlas en letra muerta.

Que el derecho a la vivienda sea un auténtico derecho exigible supone, desde una interpretación garantista de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y del sistema constitucional interno, actuaciones en algunos casos diferentes y en otros más ambiciosas que las que se están llevando a cabo.

Esto no quiere decir, desde luego, que el derecho a la vivienda pueda identificarse con un escenario en el que cualquiera, en cualquier circunstancia, pueda acceder a una casa de forma gratuita. Pero sí supone la dedicación, por parte de los diferentes poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, del **máximo de esfuerzos** y del **máximo de recursos disponibles** a dos objetivos básicos:

- a) La progresiva **desmercantilización del acceso a la vivienda**, de manera que ésta sea, **no un privilegio** sólo al alcance de quienes pueden pagar por él, sino un **derecho inalienable**, asequible a todas las personas por su simple condición de tales.
- b) La progresiva **desburocratización del acceso a la vivienda**, de manera que éste sea,

no una concesión revocable de los poderes públicos o un **simple instrumento de política electoral**, sino un **derecho indisponible** reconocido a todas las personas.

Una política de desmercantilización del acceso a la vivienda debería ser, ante todo, una política que priorice la vivienda social.

Esto supone, como ha señalado Naciones Unidas, que nadie deba destinar más del 30% de sus ingresos para disponer de una vivienda donde vivir en paz y seguridad. Este requisito debería ser un elemento esencial del carácter “digno y adecuado” que el artículo 47 de la CE atribuye a la vivienda. Asimismo, es una condición indispensable para garantizar el libre desarrollo de la personalidad del individuo (artículo 10 CE), su integridad física y moral (artículo 15 CE), su intimidad personal y familiar (artículo 18 CE) o su derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo (artículo 45).

Los Tratados y acuerdos internacionales no priorizan un régimen específico de tenencia a la hora de establecer las obligaciones de los poderes públicos en materia de derechos habitacionales. En el caso español, sin embargo, es evidente que la prioridad otorgada al régimen de propiedad privada no ha conseguido garantizar vivienda asequible y segura para todas las personas.

En las condiciones actuales, la garantía de una vivienda asequible y de una tenencia segura a la que hace referencia la OG nº 4 de Naciones Unidas, pasa, pues, por la potenciación de otras formas de propiedad, como la propiedad social o cooperativa, como por otras formas de tenencia, como el alquiler social. Mientras tanto, los poderes públicos deberían impedir los desalojos por razones económicas. Y en los supuestos en que éstos sean inevitables, deberían asegurar a los afectados el derecho a la información, al debido proceso y al realojamiento en condiciones razonables y, como mínimo, similares a las preexistentes.

Una política de desmercantilización del acceso a la vivienda debería ser, además, una política sostenible en el tiempo y en el espacio.

En un contexto como el actual, la garantía de vivienda social asequible no puede confiarse principalmente a la construcción de vivienda nueva. La construcción indiscriminada, por el contrario, resulta inasumible en razón de su impacto presente sobre el derecho a un medio ambiente adecuado (artículo 45 CE) y de la desproporcionada afectación que supone en los derechos de las generaciones futuras.

Con frecuencia, las políticas basadas en la construcción buscan, como ocurre en el caso español, alimentar un modelo de crecimiento económico miope y sin rumbo y evitar el conflicto con los grandes promotores y constructores. Para ello, suelen utilizar como escudo el mercado laboral que se genera en torno al mismo. Sin embargo, una política basada en derechos debería vincular de manera progresiva la generalización del derecho a la vivienda a un modelo de decrecimiento económico que dé prioridad a la rehabilitación, a la conservación de espacios naturales – forestales, agrícolas, y zonas verdes - a la recuperación de suelo público, y a la gestión sostenible de los recursos.

Una política de generalización del acceso a la vivienda debería ser, en definitiva, una política capaz de introducir controles y límites adecuados a los poderes de mercado y a los derechos patrimoniales sobre las cosas.

Una de las razones de la inadecuación y de la insuficiencia de las medidas aprobadas con el

objeto de asegurar el carácter asequible de la vivienda es precisamente su renuncia a establecer controles adecuados sobre los poderes de mercado y a establecer límites al ejercicio de la propiedad privada.

En la medida en que se conciben como derechos de todos, los derechos habitacionales tienen un fuerte componente redistributivo que obliga a eliminar privilegios de tipo patrimonial. La propia CE, como contrapartida al reconocimiento de derechos sociales, establece una serie de mandatos que obligan a los poderes públicos a estipular controles sobre el mercado y sobre la propiedad privada.

La propiedad privada y la libertad de mercado, en efecto, no son en el sistema constitucional español derechos absolutos o con protección calificada. Por el contrario, la CE establece que el derecho de propiedad privada viene delimitado por su función social (artículo 33) y que toda la riqueza que se produzca, cualquier sea su titularidad, debe estar supeditada al interés general (artículo 128).

Pero va más allá. Según el artículo 9.2, los poderes públicos deben remover todos los obstáculos que impidan que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en los que se integran sean reales y efectivas. En materia de vivienda la CE identifica al menos dos de estos obstáculos: las prácticas especulativas, que deben impedirse, y la concentración de las plusvalías que produce la acción urbanística (artículo 47). Para combatir este tipo de fenómenos la CE prevé múltiples posibilidades: desde la expropiación por razones de utilidad pública o interés social (artículo 33) hasta la utilización de medidas fiscales que aseguren el deber de contribución progresiva a los gastos públicos (artículo 31.1).

Las prácticas de los poderes públicos no sólo no han desarrollado estos mandatos de manera adecuada sino que con frecuencia han ido en sentido opuesto, amparando o consintiendo abusos privados como los derivados de la corrupción urbanística y de la apropiación ilegítima del suelo público, del acoso inmobiliario y del abandono de viviendas por razones especulativas, por mencionar sólo algunos de los supuestos más relevantes.

Una política desburocratizadora del acceso a la vivienda, por su parte, debería ser una política que excluya las discriminaciones arbitrarias fundadas en razones económicas, de origen nacional o étnico, de género, de edad, etcétera.

Uno de los males que aqueja a las políticas de ayuda en materia de vivienda en el ámbito español es el frecuente establecimiento de requisitos arbitrarios que premian a colectivos que no las necesitan, excluyen a los más vulnerables o estigmatizan a los eventuales receptores. Las recientes ayudas implementadas tanto a nivel estatal como en algunas Comunidades Autónomas ofrecen más de un ejemplo en este sentido.

Por el contrario, una política basada en derechos, igualitaria y plural, debería plantear, al mismo tiempo, políticas universales, lo menos condicionadas posible, con políticas diferenciadas que permitan atender necesidades específicas provocadas por situaciones también específicas de vulnerabilidad. Esto es lo que plantean la mayoría de acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y la propia CE tanto en su artículo 14 como en el artículo 9.2. De lo que se trata, en efecto, es de combinar políticas habitacionales para la igualdad que no homogeneicen o sobregeneralicen de manera ilegítima, con políticas para la diversidad que no estigmaticen o generen guetos indeseables. La distinción entre uno y otro tipo de política no puede, naturalmente, establecerse en abstracto. Exige la puesta en marcha de procesos genuinamente

participativos que permitan establecerlas de la manera más democrática posible.

Una política desburocratizadora del acceso a la vivienda, en definitiva, debería ser una política informada y realmente deliberativa, que fomente tanto la participación efectiva en las instituciones como los mecanismos de autotutela y autogestión habitacional.

Al estar insertadas en un modelo de crecimiento muchas veces ciego e indiscriminado, buena parte de las políticas habitacionales y urbanísticas vigentes en el Estado español operan como políticas preprogramadas “desde arriba”. En razón de ello, prevén mecanismos de participación excluyentes, que sólo incorporan el punto de vista de grupos previamente cooptados, sobre temas no relevantes o blindados a la posibilidad de que a través de ellos se reviertan las relaciones de poder existentes.

Por el contrario, una política habitacional basada en derechos debería tomarse en serio los derechos de información, participación y debido proceso de los potenciales afectados y garantizarlos en las instituciones, pero también más allá de ellas y, en ocasiones, en su contra. Todo ello supondría, ante todo, tener en cuenta la opinión de aquellos grupos que, precisamente por su situación de vulnerabilidad económica, social o cultural no participan, así como la de aquellos que participan a través de otras vías diferentes a las predispuestas por las instituciones. Todo ello en el marco de una concepción del derecho a la vivienda en el que éste sólo puede resultar efectivo como parte del derecho colectivo a la ciudad y a los espacios públicos en general.

En última instancia, una política desburocratizadora y basada en derechos debería reconocer que la principal garantía de dichos derechos reside en la actuación de los propios destinatarios en su conquista y defensa.

En este sentido, la restricción de la libertad de manifestación, de expresión y de crítica de los colectivos que reivindican el derecho a una vivienda para todos, así como la criminalización de aquellos grupos que pretenden denunciar los abusos cometidos por los poderes públicos y privados a través de la desobediencia civil o de medidas similares (como la ocupación pacífica de inmuebles desocupados de manera injustificada) constituyen actitudes de impotencia antes que muestras de responsabilidad frente a las obligaciones jurídicas contraídas en la materia.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

A continuación se citan las fuentes citadas directamente en el informe así como la bibliografía secundaria utilizada para su elaboración.

Libros

Torres, M.; Seuba, X.; Aparicio, M; Pisarello, G.; Valiño, V. (coords), *Sur o no Sur: Los derechos sociales de las personas inmigradas*, Icaria, Barcelona, 2006.

Pisarello, G., Observatori DESC, *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Icaria, Barcelona, 2003.

Padraic, K., Prohabitatge, *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, Catalunya, 2006.

Delgado Ruiz, M, *La ciudad mentiros, fraude y miseria del modelo Barcelona*, Libros de la Catarata, Barcelona, 2007.

Artículos:

J. Burón, La política de vivienda del Gobierno Vasco, en: *Documentación Social*, nº 138, Madrid, 2005.

J. Leal, La política de vivienda en España, en: *Documentación Social, Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, nº 138, Madrid, 2005.

J. García, Dret a Sostre, en: *Illacrua*, nº 129, Barcelona, abril 2005.

Julio Rodríguez, Accesibilidad y política de vivienda, en: *Colegio de Economistas de Madrid*, nº103, Madrid, 2005.

Maria Más y Toni Verger, Un Forat de la Vergonya al Casc Antic de Barcelona, en: *Barcelona Marca Registrada. Un modelo por desarmar*, ed.Virus, Barcelona, 2004.

J. Burón, La política de vivienda del Gobierno Vasco en: *Documentación Social*, nº 138, Madrid, 2005

Colectivo IOÉ, Inmigración y vivienda en España, Observatorio permanente de la Inmigración, Madrid, 2006.

J. Bosch Meda El problema de la vivienda en España desde una perspectiva de género: análisis y propuestas para su desarrollo, en: *Estudios de Progreso*, Fundación Alternativas, Madrid, 2006.

J.M. Naredo, Perspectivas de la vivienda, en: *Consecuencias de la evolución demográfica en la economía* . Mayo-Junio 2004,

[disponible en la web: http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_815_143-154_2AD5462E17EB26F951E1FFDEC2331F2B.pdf]

Informes:

Greenpeace, *Destrucción a toda costa 2006*

R. Fernández Durán, *El tsunami urbanizador español y mundial*, Madrid, 2006. [disponible en web: www.ucm.es/info/ec/jec10/ponencias/817Fernandezduran.pdf]

Observatorio permanente de la Inmigración, *Inmigración y vivienda en España*, Madrid, 2006.

Julio Rodríguez (2007): *Urbanismo, vivienda y economía en España*.en: ACE. Vol.1 nº3 Febrero 2007.

[disponible en la web www-cpsv.upc.es/ace/Articulos-n3/12_Julio_Rodriguez_Lopez.pdf]

·L.Flaquer, E. Almeda y L. Navarro: *Monoparentalidad e infancia*, Colección de Estudios Sociales: Volumen 20. Obra Social la Caixa.

Juli Ponce, *Derecho urbanístico y exclusión social: la lucha jurídica contra los guetos urbanos*. (http://www.pcb.ub.es/idp/cat/1_idp/memories/memoria_2004.pdf)

Sos Racismo, *Informe Frontera-Sur. 1995-2006. 10 años de violación de los derecho humanos* [disponible en web:

<http://www.sosracismo.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=260&mode=thread&order=0&thold=0>]

<http://www.mujeresdeempresa.com/actualidad/actualidad030801.shtml>

http://obrasocial.lacaixa.es/estudiossociales/vol20_es.html

Naciones Unidas

·*Manual de los Procedimientos Especiales de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, CH/NONE/2006/158 GE.06-12895 (S) 150806 210806.

Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979

Convención de los Derechos del Niño 1989

- Fuentes jurídicas virtuales:

<http://noticias.juridicas.com/>

sentencia del caso López Ostra: http://www.ruidos.org/Jurisprudencia/lopez_ostra.html

- Páginas webs oficiales

<http://www.ohchr.org>

desalojos forzosos :

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observacion+general+7.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+7.Sp?OpenDocument)

www.mviv.es

www.fomento.es

www.ine.es

http://www.congreso.es/funciones/constitucion/titulo_1_cap_3.htm

<http://mediambient.gencat.net>

(Llei pel Dret a l'Habitatge: http://mediambient.gencat.net/Images/43_102134.pdf)

www.bcn.es

<http://atlas.vivienda.es/>

- Medios de comunicación, revistas:

www.elpais.com

www.elmundo.es

www.eleconomista.es

www.lavanguardia.es

www.elperiodico.com

www.20minutos.com

<http://www.togas.biz/>

<http://www.expansion.com/>

<http://www.cincodias.com/>

Personas inmigradas

<http://www.acoge.org>

<http://www.cear.es>

www.sosracisme.org

<http://www.consumer.es/>

- Acoso inmobiliario

www.bcnviu.org

www.verdi28.org

www.acosomoral.org (<http://www.acosomoral.org/indexinmob.htm>)

www.bcn.es

(http://w3.bcn.es/V01/Serveis/Noticies/V01NoticiesLlistatNoticiesCtl/0,2138,100671812_104264490_1_165117236,00.html?accio=detall&home)

http://www.elpais.com/articulo/cataluna/gran/circo/culturas/elpcat/20020911elpcat_7/Tes

<http://www.el->

refugioesjo.net/foro/viewtopic.php?p=6065&sid=50d55a6d473b8cea740a06ebb5376653

<http://www.el-refugioesjo.net/foro/>

<http://www.sitesize.net/coordinadoraraval/convocatories.html#campanyarobador29>

- Organizaciones, colectivos y movimientos sociales:

www.descweb.org

www.prohabitatge.org

www.ateneucandela.org

www.greenpeace.org

www.amnistiainternacional.org/

<http://www.sostrecivic.org/>

www.favb.cat

<http://www.cear.es>

www.vdevivienda.net

www.bcnvdevivienda.net

www.vdevivienda.megaslibres.com
www.bcnviu.org
www.sindominio.net/violenciaurbanistica/?q=node/4
www.sindominio.net/php
<http://www.moviments.net/noalplacaufec/>
www.verdi28.org
http://www.precurity-map.net/wiki/index.php/Oficina_de_Derechos_Sociales_ODS
<http://www.zaragozaexpo2008.info/>
www.salvemcanricart.org
www.cabanyal.com
www.perlhorta.org
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/forat/vergonya/elpepiautcat/20061010elpcat_12/Tes

Otros:

www.elidealista.com
<http://barcelonaldia.wordpress.com/>
www.urbanoticias.com
<http://www.nodo50.org/>
<http://www.elconfidencial.com>