DERECHO A LA VIVIENDA Y POLÍTICAS HABITACIONALES: INFORME DE UN DESENCUENTRO

Informe elaborado a partir de la Misión Oficial en el Estado español del Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a la vivienda adecuada

Observatori DESC, enero 2008

0. PRESENTACIÓN *3*

1. LA MISIÓN DEL RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA *4*

1.1. Las Relatorías de Naciones Unidas y el Derecho a una vivienda adecuada 4
1.2. Antecedentes de la Misión oficial al Estado español 5
1.3. Desarrollo de la Misión oficial 6

2. LOS COMPROMISOS JURÍDICOS DEL ESTADO ESPAÑOL Y EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA *8*

2.1. El marco internacional: los derechos habitacionales en el derecho internacional de los derechos humanos 8
2.1.1 Los derechos habitacionales en las Observaciones Generales del Comité DESC 9
2.2. El marco regional: los derechos habitacionales en el derecho europeo 13
2.3. El marco estatal: los derechos habitacionales en el Estado español 14
2.3.1 Los derechos habitacionales en el marco constitucional 15
2.3.2. Los derechos habitacionales en el ámbito autonómico y local 16

3. PANORAMA HABITACIONAL DEL ESTADO ESPAÑOL Y PRINCIPALES FACTORES DE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA *21*

3.1. Factores de vulneración del derecho a una vivienda adecuada 23
3.1.1. La falta de vivienda social asequible 23
3.1.2. La ausencia de controles adecuados sobre el mercado y el derecho de propiedad . 26

4. COLECTIVOS ESPECIALMENTE AFECTADOS POR LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA *37*

5. RESPUESTAS INSTITUCIONALES Y DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES FRENTE A LA CRISIS HABITACIONAL *43*

5.1. La respuesta institucional a la crisis habitacional: potencialidades y límites 43
5.1.1. Respuestas institucionales en el ámbito estatal 44
5.1.2. Respuestas institucionales en el ámbito autonómico 47
5.2. La respuesta de la sociedad civil y de los movimientos sociales 52

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. *57*
6.1. Conclusiones 57
6.2. Recomendaciones 58

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES *63*

0. PRESENTACIÓN

El objetivo de este informe es realizar un análisis crítico de la situación habitacional en el Estado español a partir de los compromisos que éste ha contraído en materia de derechos humanos. Los análisis y las conclusiones que se plantean tienen como referencia 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 apuntadas por los movimientos y organizaciones de la sociedad civil que participaron en la Misión del Relator Especial. Se procura, de este modo, ofrecer una herramienta de discusión que, en línea con el derecho internacional de los derechos humanos, contribuya al 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 explica el marco en el que tuvo lugar la Misión del Relator Especial. En la segunda, se describen las principales obligaciones de los diferentes poderes públicos del Estado en materia de derecho a la vivienda. En la tercera parte se presentan algunos de 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 situación 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. Asimismo, describe las reacciones y propuestas de algunas organizaciones y movimientos sociales. El informe se cierra con una serie de conclusiones y recomendaciones dirigidas a adecuar las políticas habitacionales actuales a los compromisos adquiridos por el Estado español en materia de derechos humanos.

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

El objetivo de este primer apartado es situar este informe en el marco de la Misión al Estado español del Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a una vivienda adecuada. Con ese propósito, se explica brevemente cuál es la función de la Relatorías especiales de Naciones Unidas. Asimismo, se presentan los antecedentes y detalles principales de la Misión realizada al Estado español por el Relator Especial, Sr. Miloon Kothari, entre los meses de noviembre y diciembre de 2006.

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 humanos[1]. 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 sobre el estado de realización de los derechos relevantes para el cumplimiento del derecho a una 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 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 de 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

[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.

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 significado de los artículos recogidos en el PIDESC.

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 nº 3, 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, advertía al Estado español respecto de los siguientes hechos[2]:

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

sobre todo, en emplazamientos que no pongan en peligro el goce de otros derechos como la salud, la vida familiar y la intimidad. Estos elementos deben tenerse especialmente en cuenta en casos de personas afectadas por realojos. Una vivienda situada lo más cerca posible del entorno de la persona realojada constituye un elemento central del carácter adecuado de la prestación en cuestión.

7) 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.

C) El derecho a la una vivienda adecuada y la prohibición de desalojos forzosos

En la actualidad, una de las principales fuentes de vulneración del derecho a la vivienda y a la tierra son los desalojos forzosos, sobre todo aquellos que recaen en los grupos más empobrecidos de la población. La OG nº 7 del Comité DESC al artículo 11.1 del PIDESC[8] define los desalojos forzosos como el hecho de hacer salir a personas, familias o comunidades de los hogares y tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos.

El Comité DESC ha sostenido que los desalojos forzados sólo pueden justificarse en circunstancias excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional[9]. Entre las actividades que podrían constituir "circunstancias excepcionales" cabe mencionar las siguientes[10]:

a) Declaraciones, ataques o tratos racistas o discriminatorios de un arrendatario o residente contra otro;

b) La destrucción injustificable de bienes de alquiler;

c) La persistente morosidad en el pago del alquiler, siempre que se haya demostrado la capacidad de pago del arrendatario y que no medie el incumplimiento de los deberes del propietario en cuanto a la habitabilidad de la vivienda;

d) Una persistente conducta antisocial que amenaza la sanidad o la seguridad públicas;

e) Una conducta claramente delictiva, tipificada por la ley, amenaza los derechos ajenos;

f) La ocupación ilícita de una propiedad que está habitada en el momento de la ocupación;

g) La ocupación de tierras o viviendas por una potencia ocupante

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

[9] Observación General nº4 al art. 11.1 del PIDESC

[10] *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Folleto informativo nº 25. Los desalojos forzados y los derechos humanos.*

Para ser legal, el desalojo debe llevarse a cabo de acuerdo a una legislación compatible con las normas internacionales de derechos humanos. El Comité DESC ha establecido una serie de derechos que deben respetarse en casos de desalojo:

1) Derecho a disponer de recursos jurídicos apropiados.

2) Derecho a que se adopten medidas adecuadas para impedir toda forma de discriminación a que el desalojo pueda dar lugar.

3) Derecho a que se estudien, conjuntamente con los afectados, todas las posibilidades que permitan evitar, o cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza.

4) Derecho a la debida indemnización en caso de ser privados de bienes personales inmuebles.

5) Derecho a contar con las debidas garantías procesales, entre ellas: a) disponer de una auténtica oportunidad procesal para que se consulte a las personas afectadas; b) disponer de un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o vivienda; d) contar con la presencia de funcionarios del gobierno especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúan el desalojo; f) que el desalojo no se produzca cuando haga mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas lo permitan expresamente; g) que se les ofrezcan recursos jurídicos a los afectados; h) que se les ofrezca asistencia jurídica a quienes necesiten pedir reparación a los tribunales.

6) Derecho a que se proporcione otra vivienda, reasentamiento, o acceso a tierras productivas, según el caso, si las personas no disponen de recursos económicos suficientes. Concretamente, el Comité subraya que "los desalojos no pueden resultar en la constitución de individuos sin vivienda o vulnerables a la violación de otros derechos humanos".

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. –. [11]

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.

[11] E/CN.4/2006/41, 14 marzo 2006. http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/sessions/62/listdocs.htm

Finalmente, la magnitud del volumen de personas que en los últimos años se han visto obligadas a abandonar sus hogares debido a desastres naturales y a conflictos armados 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 desplazadas[12].

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 correspondencia[13]. O a partir del artículo 1 del Protocolo 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 mismos[14].

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 1996. Esta última versión no ha sido ratificada por el Estado español. Los mecanismos de protección que prevé la Carta Social, en todo caso, son más débiles que los que contempla el CEDH, y no incluyen la exigibilidad judicial.

En la Unión Europea (UE), el panorama no es más estimulante. Las competencias en materia de vivienda corresponden fundamentalmente a los Estados. Las políticas habitacionales de cada país dependen, por tanto, de su particular concepción del Estado social y de los derechos.

La UE carece de competencias específicas en materia de política habitacional. No obstante,

---

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

[13] En la sentencia recaída contra España el 9 de diciembre de 1994 por el caso *López Ostra*, el Tribunal Europeo protegió de manera indirecta el derecho a una vivienda digna a través del derecho a la vida privada y familiar. Así, 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 señaló que la obligación de "proteger" el derecho incluía el deber de corregir la actuación de actores no estatales. La sentencia completa puede encontrarse en http://www.ruidos.org/Jurisprudencia/lopez_ostra.html

[14] 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 v. Italia* (1999) 28 EHRR CD 175. Vid. Padraic Kenna, *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos,* cit.

tiene algunas competencias ligadas de manera indirecta a esta cuestión: la cohesión social y territorial, la renovación urbana, la mejora de eficiencia energética de los edificios, la protección de los consumidores, las cuestiones medioambientales o la lucha contra la exclusión o la discriminación.

En el marco de estas competencias, precisamente, se han dictado diferentes Directivas ligadas a la protección de derechos habitacionales. Así, por ejemplo, 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 mismos[15]. 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, la Directiva establece, para los casos de denuncia de una discriminación que puede presumirse, la inversión de la causa de la prueba. Este principio ha sido transpuesto por muchas legislaciones estatales (incluidas algunas autonómicas, en el caso español) en el ámbito de la vivienda. En virtud del mismo, es el acusado de discriminar quien tiene que probar que no ha habido desigualdad de trato y no la presunta víctima[16]. Asimismo, 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. En su artículo 32.3, la Carta establece que "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". Aunque su valor jurídico es incierto, algunos tribunales han comenzado a invocar la Carta en sus decisiones.

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

En el ámbito español, se contemplan numerosos derechos y deberes habitacionales en normas de diferente rango. Tratándose de un Estado compuesto y descentralizado, es posible encontrar diferentes niveles de reconocimiento: desde la Constitución y las leyes estatales hasta los Estatutos y leyes autonómicos, pasando por Cartas firmadas por diferentes ayuntamientos.

---

[15] 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."

[16] Art. 9(1) Directiva 2004/113/CE.

2.3.1 Los derechos habitacionales en el marco constitucional

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

1) La CE protege el derecho a la vivienda de manera explícita. 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.*

2) La CE se preocupa por la dimensión tanto individual como colectiva del derecho y establece para ello obligaciones concretas dirigidas a los poderes públicos.

El artículo 47, en efecto, 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 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 vivienda[17].

3) Además del derecho a la vivienda, la CE protege derechos habitacionales en sentido amplio.

Existen, en efecto, muchos derechos constitucionales que, en virtud del principio de interdependencia e indivisibilidad, podrían considerarse conectados al derecho a una vivienda digna y adecuada. Este es el caso, por ejemplo, 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).

4) La CE no protege el derecho a cualquier tipo de vivienda, sino a una vivienda "digna y adecuada", tal como la definen los tratados internacionales de derechos humanos.

El artículo 10.2 CE, en efecto, 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. Así, la definición del carácter "digno" y "adecuado" de una vivienda debería considerar los elementos recogidos en la OG nº 4 del Comité DESC al PIDESC: seguridad en la tenencia, gastos soportables, adecuación cultural, servicios, infraestructuras, accesibilidad física, etcétera.

---

[17] Juli Ponce, prólogo a P. Kenna, *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos,* cit, p. 21.

5) Además de garantizar el derecho a la vivienda, la CE establece también la función social del derecho de propiedad y subordina todas las formas de riqueza al interés general.

El artículo 33 consagra el derecho a la propiedad privada. Sin embargo, establece que este derecho no es absoluto y que su contenido viene delimitado por su "función social". La "función social" del derecho de propiedad es básica para la generalización de los derechos sociales. La CE, en efecto, no tutela usos "anti-sociales" del derecho de propiedad, como el abandono de inmuebles con fines especulativos, el incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación por parte de los propietarios o el acoso inmobiliario. 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". O con la libertad de empresa, recogida en el artículo 38 y susceptible de ser limitada por las exigencias derivadas de la planificación.

6) La CE ofrece un amplio campo para la exigibilidad judicial del derecho a la vivienda.

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 establece que podrán alegarse ante la jurisdicción ordinaria sólo "de acuerdo a lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

Esta última expresión se ha interpretado con frecuencia como un argumento contra la exigibilidad judicial del derecho en ausencia de desarrollo legislativo. No obstante, se trata de un argumento que debe matizarse por varias razones.

En primer lugar, porque la propia jurisprudencia ha reconocido eficacia jurídica al artículo 47[18]. En segundo lugar, porque numerosos aspectos del derecho a la vivienda se encuentran ya desarrollados por diferentes leyes de ámbito estatal y autonómico y son susceptibles de tutela jurisdiccional. En tercer lugar, porque existen otros muchos aspectos del derecho que resultan perfectamente exigibles ante un tribunal en conexión, por ejemplo, con otros derechos fundamentales. Así, por ejemplo, los casos de discriminación arbitraria en el acceso a programas habitacionales públicos, la falta de información o de procedimientos adecuados en materia de políticas habitacionales, los desalojos realizados en violación del debido proceso, los abusos emprendidos contra arrendatarios en situación de vulnerabilidad por parte de los propietarios, las inmobiliarias, etcétera. En rigor, puede decirse que tanto la jurisdicción penal, civil y contencioso-administrativa suelen entender en numerosas causas vinculadas con la tutela de derechos habitacionales.

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

[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.

Estado central, las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales. Esta complejidad en la organización territorial ha sido fuente frecuente de conflictos competenciales. También ha favorecido la tendencia de los poderes públicos a no asumir muchas de sus responsabilidades en materia de satisfacción del derecho a una vivienda adecuada[19].

- El artículo 149.1 CE atribuye al Estado central competencia exclusiva sobre diversas materias. Hay tres apartados de este artículo que, si bien no son los únicos, adquieren especial relevancia en materia de políticas de vivienda. El apartado 1, que encomienda al Estado central "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales". El apartado 11, que establece la competencia exclusiva del Estado central en materia de "sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad", así como las "bases de la ordenación de crédito, banca y seguros". Y el apartado 13, que prevé la competencia estatal sobre las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica".
- El artículo 148.1 CE, por su parte, estipula que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Las políticas de vivienda desarrolladas en cada comunidad autónoma están vinculadas, por tanto, al grado de autonomía asumido por cada una de ellas y a la combinación de sus competencias con las del Estado.
- El complejo equilibrio entre unidad y autonomía ha dado lugar a numerosos conflictos positivos de competencia entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. También ha generado una rica jurisprudencia del Tribunal Constitucional referida a la delimitación competencial en este área de intervención pública y al alcance, sobre todo, de los artículos 149.1.1, 11 y 13 CE[20].
- En términos generales corresponde al Estado la coordinación de la vivienda como sector económico y el establecimiento de la política fiscal de vivienda, excepto en las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco. Es también competente para determinar la normativa básica de edificación y construcción y para definir las actuaciones susceptibles de protección, la regulación de las fórmulas de financiación, el nivel de protección o la aportación de recursos, etcétera. Es competente, asimismo, en cuestiones de derecho hipotecario y registral y de expropiación forzosa.
- Por su parte, las comunidades autónomas, en función del nivel competencial atribuido en sus respectivos Estatutos, están facultadas para desarrollar su política de vivienda con cargo a sus recursos y les corresponde también el planteamiento y la gestión urbanística

[19] Puede consultarse una buena síntesis de estos conflictos en el Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco, *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población jóven en la CAPV*, 2007, pp. 156 y ss.

[20] En relación con el artículo 47 y con el artículo 149.1.1 de la CE , la STC 152/1988 estableció, por ejemplo, que "la política de vivienda (...) debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el artículo 47 de la Norma fundamental (...)" .Sin embargo, aclara "el artículo 47 no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado (...)". Por lo que se refiere al artículo 149.1.1, "éste faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna es lo que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito". Finalmente, sostuvo el tribunal, evocando lo ya sostenido en la STC 146/1986, "la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto, 'debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales'".

y su control[21]. Igualmente, son competentes en las siguientes cuestiones:

- Elaboración de la propia normativa de vivienda y ordenación del territorio
- Definición y desarrollo de la política de vivienda
- Programación, ejecución, control y seguimiento de las promociones públicas
- Administración de su patrimonio de viviendas
- Calificación de protección de las promociones privadas
- Control y gestión de la financiación cualificada de las actuaciones de viviendas protegidas, rehabilitaciones o urbanizaciones del suelo

- Respecto de la financiación de las actividades protegidas en materia de vivienda y suelo, y con la excepción, nuevamente, de las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco que asumen competencias plenas en esta materia, las demás comunidades autónomas participan en el Plan Estatal de Vivienda y gestionan su aplicación en el ámbito territorial. Ello no les impide, sin embargo, contar con un régimen propio de ayudas que, en ocasiones, son complementarias de las estatales y, en otros casos, constituyen medidas dirigidas a actuaciones no previstas a nivel estatal, tanto en materia de vivienda como de suelo residencial.
- La Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local también otorga a los ayuntamientos, sobre todo a partir de los artículos 25.2 d) y 28, un papel fundamental en la política de vivienda. Las administraciones locales son competentes para la planificación urbana y para la gestión del suelo destinado al proceso de urbanización. Asimismo, las corporaciones locales son competentes para la gestión y la administración de su patrimonio público de viviendas y suelo y para establecer, en este marco, los convenios que consideren oportunos con diferentes instituciones o empresas públicas y privadas para la promoción de viviendas protegidas en sus diferentes modalidades.

En la práctica, como es lógico, este reparto competencial no está exento de conflictos, lo que en buena parte complica la puesta en marcha de medidas adecuadas para afrontar los principales problemas que plantea la cuestión habitacional. En términos necesariamente esquemáticos, la relación entre distribución de competencias y derechos habitacionales podría presentarse como sigue:

[21] Ver STC 61/1997.

ÁMBITO	MARCO NORMATIVO	COMPETENCIAS Y FACULTADES
ESTADO *Definidas en CE y sentencias del TC*	*Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de ordenación de crédito banca y seguros (149.1.11 CE)* *Bases de la ordenación del crédito y coordinación actividad económica* (*149.1.13 CE)*[22]	• 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**
	Legislación mercantil, y legislación civil Art.1491.6 y 8 CE	• 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**
	Igualdad de los españoles, protección del medioambiente Art. 149.1.1, 18, 23 CE -	• Establecer la **normativa básica con respecto al suelo** (Ley de Suelo) y el destino mínimo que debe dedicarse a usos sociales
	Inmigración Art. 149.1.2 CE	• Regula el régimen general de **derechos de las personas inmigradas.**
	Expropiación Art. 149.1.18 CE	• Regula el **régimen de expropiación forzosa**
COMUNIDADES AUTÓNOMAS *Definidas en CE Decretos de Traspaso Sentencias del TC y Estatutos de Autonomía*	*Ordenación territorio, urbanismo y vivienda* Art. 148.1. 3 CE	• **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, tutela de menores, etcétera.
AYUNTAMIENTOS *Definidas en Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local y Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local.*	*Potestades y competencias de los municipios* Art. 7, 25 y 28 LBRL. Art. 4 MMGL.	• **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 Administraciones Públicas. 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.

[22] 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.

Recientemente, algunas comunidades autónomas han reformado sus Estatutos de Autonomía. Estas reformas han supuesto, entre otras cuestiones, un intento de delimitación de las competencias autonómicas en materia de vivienda y urbanismo. Por otro lado, y precisamente en el ámbito de estas competencias, los Estatutos de Autonomía han incorporado numerosos derechos y principios habitacionales.

- El artículo 26 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por ejemplo, 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". Asimismo, el artículo 37.2 establece que los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán su política "al uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas".

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 Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad. Esta Carta fue firmada en Saint-Denis, Francia, en el año 2000, por más de 200 ciudades europeas. Entre estas ciudades se encuentran, por ejemplo, Barcelona, Girona, San Sebastián, Sevilla, Córdoba o Almería.

El derecho a una vivienda "digna, segura y salubre" se encuentra recogido en artículo 16 de la Carta. Allí se recuerda que las autoridades municipales deben velar "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, continúa el artículo 16, "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". Finalmente, el apartado 3 del artículo 16 estipula que las autoridades municipales "garantizan el derecho de los nómadas a permanecer en la ciudad en condiciones compatibles con la dignidad humana".

Además de recoger el derecho de todos los habitantes del municipio a una vivienda digna, la Carta prevé otros derechos específicos del ámbito urbano. Entre estos derechos destaca el derecho a la ciudad (artículo1) entendido como el derecho de todos sus habitantes a encontrar las condiciones para su realización económica, social y ecológica, el derecho a un urbanismo armonioso y sostenible (art.19) o el derecho a la circulación y a la tranquilidad (art. 20).

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, la realidad económica, las políticas concretas y la normativa de desarrollo adoptada por las distintas instancias públicas del Estado en las últimas décadas han distado mucho de cumplir con sus exigencias. El objetivo de este tercer apartado, precisamente, consiste en poner de relieve algunos elementos de esta divergencia entre normas y realidad habitacional.

Si bien el Estado español es uno de los que recogen de manera más exigente el derecho a una vivienda digna y adecuada, su política de vivienda no ha sido capaz de dar adecuado cumplimiento al mandato constitucional y a los compromisos internacionales adquiridos en la materia.

En términos generales, puede decirse que el sistema de provisión de viviendas reúne las características de un Estado social débil, en el que el mercado es quien asigna y regula, de manera principal, esta necesidad básica para las personas. Esta política hunde sus raíces en el régimen franquista y no se ha modificado sustancialmente desde entonces.

En el resto de Europa, la situación es marcadamente diferente. Si bien en los últimos años ha irrumpido una cierta tendencia hacia la privatización y la liberalización, el punto de partida era totalmente opuesto. Ya desde los años cincuenta, muchos países europeos experimentaron una fuerte intervención del poder público sobre el mercado con el objeto de dar respuesta a las necesidades sociales. Nada de esto ha ocurrido en el caso español, donde puede afirmarse que nunca ha existido una auténtica política social en materia de vivienda.

Así, en los últimos años, la política de vivienda de los países del norte europeo ha estado ligada al gasto social. Y si bien éste se ha visto recortado como producto, entre otras cuestiones, de los criterios de convergencia y estabilidad contemplados por la Unión Europea, los controles sobre el mercado siguen siendo considerables. En el caso español, en cambio, la política habitacional ha tendido a considerar la vivienda como un bien de inversión, orientado a sostener un crecimiento económico irracional y poco sostenible.

En términos generales, puede decirse que las políticas habitacionales españolas de las últimas décadas se han caracterizado básicamente por dos aspectos[23]:

- 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

[23] 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.

la propia política de vivienda, los poderes públicos han promovido la consolidación de una "sociedad de propietarios". Como consecuencia de estas políticas, y no de una supuesta cultura de la propiedad, inmutable e inveterada, el parque de viviendas de alquiler – tanto público como privado - ha pasado a ser minoritario[24]. En 1950, de hecho, 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.

- Mercado privatizado. El parque público de viviendas resulta hoy anecdótico. La promoción del régimen de libre mercado como sistema capaz de resolver las demandas habitacionales[25], 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 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 urbanística[26].

- 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 dinero[27]. El mercado inmobiliario concentra al menos un 20% del dinero negro que se maneja en España[28].

---

[24] 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.

[25] 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.

[26] 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.

[27] La Asociación 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.

[28]Cuerpo de Técnicos de Gestión de la Hacienda Pública (GESTHA) Cfr, entrer 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

- Mercado superavitario. Pese a que la población se ha mantenido estable, nunca en el Estado español se había construido tanto como en las últimas décadas[29]. 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.[30]

- 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 electricidad[31]. La 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 caracteriza 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”. Diversas instituciones europeas han recordado que ninguna persona debería destinar más del 30% de sus ingresos al pago de su vivienda.

Las políticas habitacionales en el ámbito español están lejos, sin embargo, de responder a estos

---

[29] 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).

[30] 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.

[31] Esta situación ha sido retratada en duros términos por el Informe anual de Greenpeace *Destrucción a toda costa 2006,* www.greenpeace.org;

estándares. En el ámbito europeo, la forma más asequible de vivienda ha sido tradicionalmente la vivienda social en alquiler. En el Estado español, este tipo de vivienda no llega al 2% del parque habitacional. Esto lo coloca a la cola, junto a países como Luxemburgo, Letonia, Chipre, Hungría y Grecia, y muy lejos del 35% existente en países como Holanda[32].

El tipo de vivienda públicamente intervenida más frecuente es la llamada vivienda de protección oficial (VPO). Sin embargo, la VPO es un buen ejemplo de vivienda públicamente "protegida" que no por ello resulta "social", esto es, segura y asequible.

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 libre[33]. 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)[34]. 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, el régimen de VPO puede caracterizarse como un régimen:

- Insuficiente. Comprende aproximadamente un 8% de la construcción de vivienda en el conjunto del Estado[35]. En los sorteos de las grandes ciudades la proporción suele ser de 100 pisos por cada 20.000 solicitudes[36]

- 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, como se ha señalado ya, tan sólo representan el 1,5% del parque habitacional público.

---

[32] También destacan Dinamarca, Suecia y Reino Unido, con proporciones superiores al 20%. Entre los nuevos miembros de la UE, debe subrayarse el peso del alquiler social en Polonia, con un porcentaje de participación que duplica la media europea.

[33] Este precio se configura a partir de un precio máximo por m^2, según la zona en que se encuentre el inmueble.

[34] 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.

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

[36] El País, 15-11-2006 y El País, 27-11-2006 entre otros.

- De protección provisional, reversible. La duración del régimen de protección oficial en la mayoría de Comunidades Autónomas es de 30 años. Una vez superado este período los propietarios pueden vender el inmueble a precio 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 -.[37]

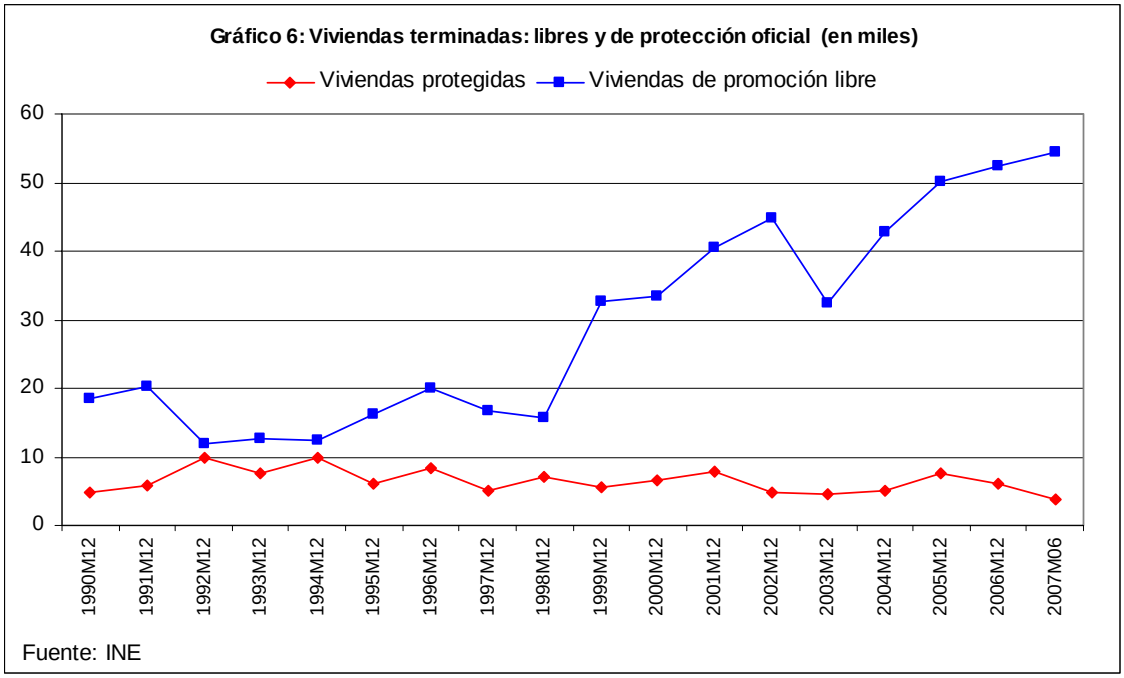
- De difícil acceso para los colectivos empobrecidos. Pese a que los precios máximos de las VPO son inferiores a los del mercado, éstos siguen siendo excesivos para los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad[38]. Su coste está determinado en función de baremos que se extraen del mercado inmobiliario 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.

[37] A. Sánchez y R. Plandiura, "La provisionalidad del régimen de protección oficial de la vivienda pública en España", *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales,* Vol. 7, nº 146 (090), Universidad de Barcelona, Barcelona, 2003.

[38] En enero de 2006 el Ministerio de Vivienda aprobó un 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 algunas ciudades como Barcelona, esto supuso el aumento de hasta 600% el metro cuadrado de VPO en algunas zonas. Igualmente, se creó 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

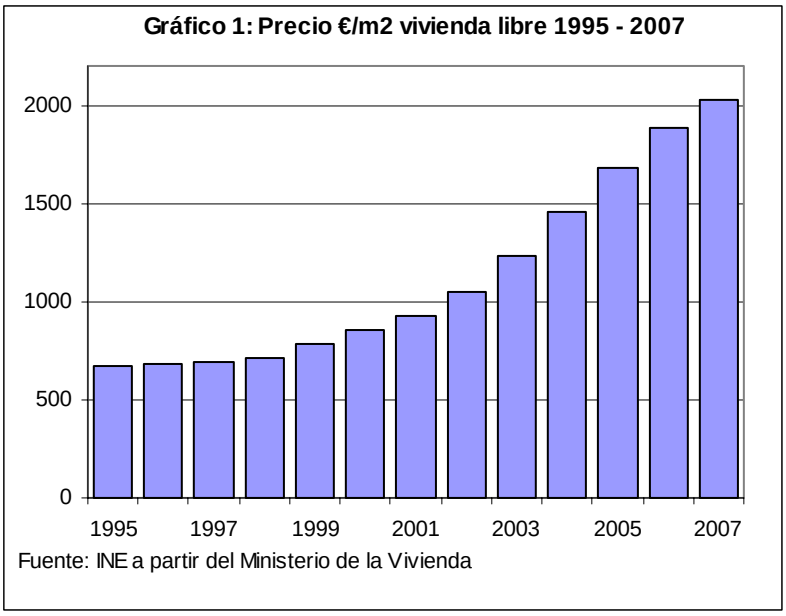
La otra cara de la falta de vivienda social asequible es la amplia tolerancia de los poderes públicos frente a los abusos privados que tienen lugar en el mercado inmobiliario y urbanístico. A pesar de que la propia CE obliga a los poderes públicos a asegurar la "función social" de la propiedad privada y supedita la producción de riqueza, cualquiera sea su titularidad, al "interés general", los poderes de mercado han funcionado sin controles suficientes. 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.

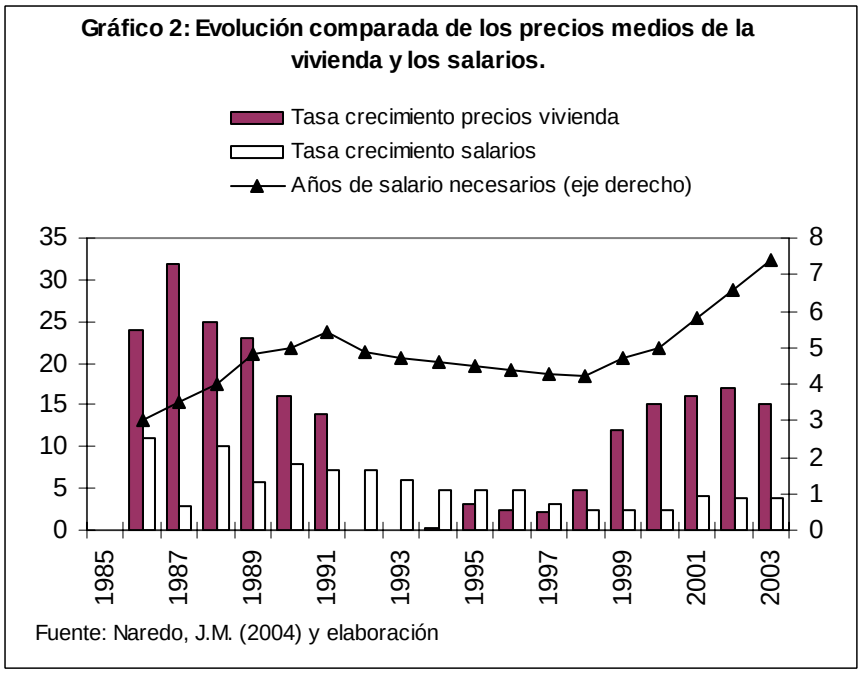
  Las políticas habitacionales de las últimas décadas han pretendido asentarse en el fomento de la compra de viviendas. Medidas como la desgravación fiscal de la compra o la Ley 2/1981, de Regulación del Mercado Hipotecario, han tenido como objetivo declamado crear un mercado de propietarios de vivienda. No obstante, 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%[39]. El precio medio del m^2 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.

[39] 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%[40]. 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.



[40] 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**. De hecho, la hipoteca media pasó de 98.700 euros en 2003 a 147.268 euros en marzo de 2007[41]. 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 28 años y 3 meses, mientras en 2004 era de 24 años[42].

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 interés[43]. 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%.[44] Una subida de una décima en el tipo de interés puede suponer un incremente de entre 50 y 110€ en la cuota mensual[45]. 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 coste[46].

Para afrontar este panorama en octubre de 2007 el gobierno ha impulsado una **reforma de la Ley 2/1981 de Regulación del mercado hipotecario**. El Proyecto de Ley establece distintas medidas para hacer frente a turbulencias financieras. Entre ellas la reducción de los gastos de modificación de las condiciones de las hipotecas[47]. 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, como ha denunciado la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas de Ahorro y Seguros (ADICAE), el grueso de medidas está dirigido a facilitar instrumentos a bancos y cajas ante posibles crisis financieras, y no a solventar el endeudamiento de las familias[48]. Un

---

[41] Instituto Nacional de Estadística (INE), www.ine.es

[42] Colegio de Registradores, http://www.registradores.org/principal/indexx.jsp

[43] 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.

[44] 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€. 0Fuente: www.urbanoticias.com

[45] 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 expliación: "Tipo de interés es el precio del dinero. Más específicamente el tipo de interés es el precio que se paga por utilizar el dinero".

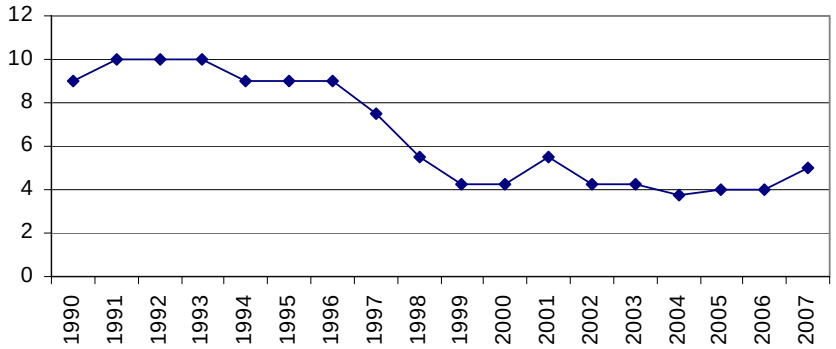
[46]http://www.elpais.com/articulo/economia/OCU/advierte/practicas/empresas/reunificacion/deudas/elpporeco/20060912elpepueco_3/Tes/

[47] 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.

[48] Nota de prensa del 2 de marzo de 2007, consultar en:

ejemplo de ello sería el de las llamadas «hipotecas inversas». A través de ellas, las entidades bancarias ofrecen a personas mayores rentas que se comprometen a no reclamar mientras las casa no sea vendida o mientras la persona no fallezca.[49] La rapidez con que están creciendo estos productos muestra el creciente empobrecimiento de las personas mayores y supone un abandono del parque habitacional existente en manos de bancos y cajas de ahorro.

Gráfico 4: Evolución del Tipo de interés legal (porcentaje) 1990-2007



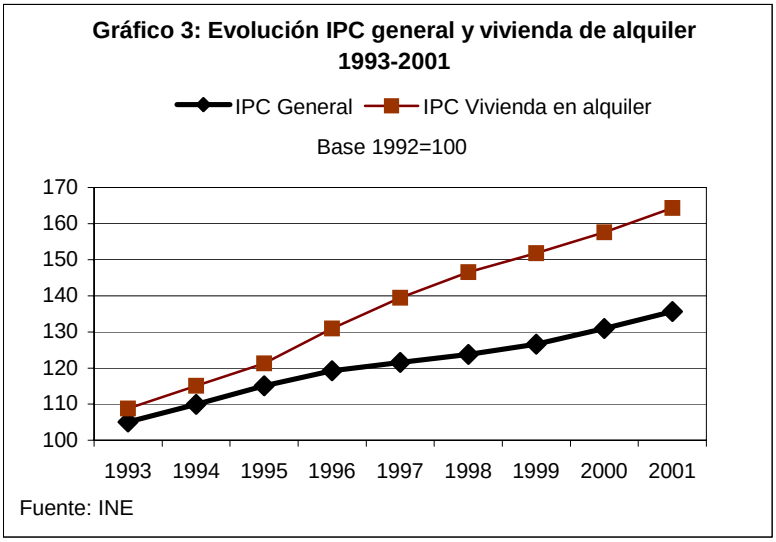
Fuente: INE

- 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. Durante ese período, los incrementos en el alquiler no pueden ser mayores al índice de precios al consumidor (IPC). Pasados estos 5 años la LAU posibilita aumentos indiscriminados en el precio del alquiler. Estos incrementos, sumados a la ausencia de vivienda genuinamente social, exponen a muchos inquilinos al desalojo o directamente a la falta de hogar.

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

http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument

[49] Tras el fallecimiento del propietario de la vivienda los herederos tienen que satisfacer la deuda, o si no la propiedad pasa a manos de la entidad financiera



- 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.

Por ejemplo, la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda de Cataluña 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".[50]

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"[51]. 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 Ley de Arrendamientos Urbanos.

[50] http://mediambient.gencat.net/Images/43_102134.pdf, p. 43

[51] Muchas de estas refomas serían consolidadas luego por las reformas a la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994.

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:

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.

- Denuncias por impago sufridas por parte de los inquilinos para conseguir un proceso de deshaucio. 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. [52]

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. [53]

- 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

[52] 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.

[53] Un ejemplo emblemático, también de la ciudad de Barcelona, es el de la caller 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

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[54]:

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

Algunos tribunales también han reconocido que este fenómeno está generando graves problemas sociales. Por ejemplo, la Audiencia Provincial de Barcelona reconoció que "dados los niveles desproporcionados que ha alcanzado la especulación [urbanística], es fácil imaginar situaciones en las que los que los propietarios de inmuebles no dudan en forzar, por todos los medios necesarios, sean o no legítimos, la finalización de los contratos de renta antigua que no son en ningún caso rentables"[55].

Otros tribunales han condenado la práctica del acoso inmobiliario recurriendo, básicamente, al delito de coacciones. Tampoco han faltado propuestas de extender el tipo penal del acoso laboral, incorporado al artículo 173 del Código Penal a situaciones similares producidas en el ámbito habitacional.

- 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.

[54] 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.

[55] Ver *Recurso de Apelación 156/2006, Audiencia Provincial de Barcelona, Sección nº 9.*

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)[56] superaba en 2006 el 35% del total de viviendas en España.[57] 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 estado[58].

Entre las comunidades autónomas, las proporciones varían mucho: en Extremadura, se alcanza casi el 18%, seguida por Galicia y la Comunidad Valenciana, Baleares y La Rioja. Comunidades como Cataluña presentan, según el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España de 2006, unas 452.921 viviendas vacías, lo que representa un 13,7% del total del parque habitacional. Las tasas más bajas se dan en Cantabria, Madrid y la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por otro lado, se ha calculado que la mitad de las 812.294 viviendas que se construyeron en 2005 en España estaría destinada a «fines especulativos»[59]. 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 infrautilizado. Mientras, promotores y constructores reclaman la liberalización del suelo como solución a los problemas de accesibilidad a la vivienda.

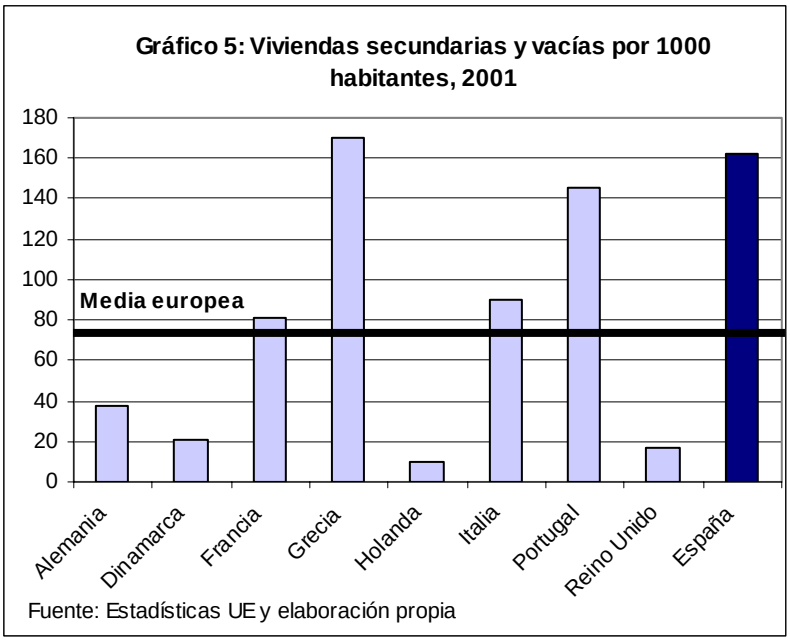
---

[56] 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.

[57] 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.

[58] Agencia Pública del Alquiler, Ministerio de Vivienda.

[59] Ibidem.



- 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 ha estado relacionada, sobre todo, con dos factores: la Ley del Suelo 6/ 1998, conocida como "ley del todo urbanizable", y la falta de control de la ordenación y gestión urbanística municipal.

La Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones, 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 convertía 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 propiciado 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.

Algunas fuentes han calculado que el 26% de los ingresos de los ayuntamientos proviene de fondos ligados a la especulación urbanística. La Federación española de Municipios sostiene que sólo recibe el 3 % de sus ingresos de la venta de suelo. No obstante, los impuestos a la propiedad inmueble, sobre la construcción y obras, así como otras tasas, otorgan a los ayuntamientos más ingresos que los que provienen del Estado central. Éste, en realidad, sólo financia en torno al 23% de los ingresos percibidos por los 8000 ayuntamientos del Estado[60].

[60] Ver, por ejemplo, www.eleconomista.es/economia/noticias/97716/04/07.

Actualmente más de un centenar de municipios del Estado español se encuentran envueltos en escándalos de corrupción urbanística, la mayoría localizados en la costa de levante. De esta forma, 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» [61].

- 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:

- 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 substitución 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.

Estos procesos comportan importantes remodelaciones urbanísticas y la definición de la forma y el futuro de la ciudad. No obstante, no suelen prever procesos de participación informados que incluyan a todos los colectivos afectados. 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

[61] 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

residenciales.

De esta forma, a la par que la pobreza se concentra en determinados barrios, aparecen "barrios privados" (*gated communities*) que posibilitan a sus moradores llevar a cabo actividades diversas sin la necesidad de tener contacto con el resto de la ciudad. Esta urbanización tiene como característica singular el *muro* que delimita la zona de vivienda con el resto de la ciudad.

Si bien el impacto de esta nueva forma de segregación urbana no está suficientemente documentada, se calcula que en ciudades como Madrid los habitantes de estos barrios privados se han multiplicado por cuatro desde 1980 hasta alcanzar una cifra cercana a las 200.000 personas[62].

[62] Dentro del área periférica de Barcelona destacan, entre otros, el conjunto residencial "La Mallola", anunciado como “mini ciudad” y compuesto por 186 casas y 160 pisos. Véase Juli Ponce, *Espacio privatizado. El valor de privatizar un espacio público en zona urbana*, http://www.tesisenxarxa.net/TESIS_UPC/AVAILABLE/TDX-0719107-104146//02JRrl02de10.pdf

4. COLECTIVOS ESPECIALMENTE 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 étnico o nacional. Aunque el principal factor de discriminación habitacional es de origen económico, hay otros que incrementan los obstáculos para disponer de una vivienda adecuada. El objetivo de este cuarto apartado es analizar la situación de algunos colectivos especialmente afectados por la actual crisis habitacional.

A) Personas sin hogar

Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 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 20.0000 habitantes.[63] Esta cifra es seguramente limitada, ya que no existe una definición oficial de la falta de hogar. Así, por ejemplo, Gobierno de Cataluña ha estimado la existencia de unas 6.000 personas sin hogar en dicha Comunidad Autónoma. Mientras tanto, los datos recogidos por el INE sólo registraban 2.428 personas para el año 2005.

Diferentes estudios han puesto de manifiesto que el perfil de estas personas está cambiando. La falta de hogar, en efecto, está afectando a nuevos colectivos como el de las mujeres o las familias monoparentales –en realidad, "monomarentales"- separados/as, población inmigrada, 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 los recursos en alojamiento alternativo para personas sin hogar, así como la coordinación entre éstos, es claramente insuficiente[64].

B) Personas mayores

Las personas mayores representan el 18% del total de la población. A pesar de la protección constitucional que les otorga el artículo 50 CE, este grupo, sobre todo el de las mujeres mayores solas, es uno de los más afectados por la crisis habitacional.[65] Con frecuencia, se trata de colectivos que no pueden soportar los gastos que comporta el acceso o la permanencia en la vivienda, y que además sufren problemas de movilidad, de accesibilidad y de acoso inmobiliario. Baste con señalar que en 2007 la pensión mínima de viudedad se situaba en 528,55 euros

---

[63] www.ine.es

[64] Según una encuesta realizada por el INE en 2006, los alojamientos para personas sin hogar ofrecen diariamente unas 13.003 camas en el conjunto del Estado. El promedio de ocupación de dichos centros es de un 83.1%. La mayoría de refugios son centros privados o se encuentran gestionados por organizaciones cívicas. La encuesta revela que la población de estos centros son migrantes o mujeres que experimentan situaciones de violencia.

[65] Panel de Hogares de la UE de 2001

mensuales.[66]

Según el censo de 2001, un 42.3% de las personas mayores vivía en edificios de más de una planta y sin ascensor[67]. La falta de condiciones de habitabilidad adecuada comporta a menudo una barrera entre la vivienda y el exterior que impiden la comunicación y obligan a situaciones de reclusión indefinida. Este encierro no sólo reduce drásticamente la autonomía personal de las personas mayores sino que además dificulta el acceso a servicios sociales, de cuidado y médicos, además de los canales de participación y socialización.

C) Jóvenes

En 2005, el Instituto de la Juventud calculaba que existían en el Estado español 9.245.420 personas de entre 15 y 29 años[68]. En un contexto de fuerte precariedad laboral, los jóvenes son un colectivo especialmente afectado por la crisis habitacional. Por ejemplo, se calcula que sólo el 10.9% de los jóvenes con edades entre 18 y 24 años se encuentran en condiciones de emanciparse del hogar paterno. Para el segmento de entre 25-29 años, estas cifras aumentan al 42.2%. Sólo en el segmento que comprende las personas de entre 30-34 años, el porcentaje de emancipación alcanza el 50%. Según el Consejo de la Juventud de España, una persona joven necesita alrededor de un 60% de su salario para acceder a una vivienda en el mercado privado, teniendo en cuenta el precio de las hipotecas[69].

D) Personas con discapacidades

Se calcula que las personas con discapacidades representan el 9% del conjunto de la población. Para este colectivo, la accesibilidad física y la disposición de recursos habitacionales que refuercen su autonomía son una preocupación principal. Aunque algunas leyes estatales y autonómicas han incorporado disposiciones para atender sus necesidades, tanto las ciudades como las viviendas continúan ignorando buena parte de sus demandas.

E) Población gitana

Otro colectivo que padece de manera especial la actual crisis social y habitacional es la población gitana. Según la *Asociación Secretariado General Gitano,* la población gitana en el conjunto del Estado rondaba las 630.000 personas. La mayoría se encontraba concentrada en Andalucía (45.34%), seguida por Madrid (9.37%) y Cataluña (8.39%).

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.

---

[66]Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: www.mtas.es/destacados/es/SEGURIDADSOCIAL/141207pensionesminimasCM.htm

[67] El censo no indicaba, sin embargo, en qué piso vivían las personas mayores.

[68] El Instituto define como "jóvenes" a las personas de entre 15 y 29 años. El Ministerio de Vivienda extiende la edad máxima a los 35 años.

[69] Sobre esta cuestión puede consultarse, en general, C. Trilla y J. López, "El acceso de los jóvenes a la vivienda: una cuestión todavía no resuelta", en *Documentación social. Vivienda y alojamiento, nº 138,* Cáritas, Madrid, 2005.

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.

F) Población migrante

La situación habitacional de los migrantes residentes en el Estado español -bien de manera regular o irregular-, requiere una especial atención. El crecimiento de la construcción y sobre todo la prosperidad de muchas regiones del Estado está directamente relacionada con la presencia de mano de obra inmigrada. Sin embargo, estos sectores se encuentran expuestos a situaciones de abierta explotación así como a múltiples formas de discriminación en el acceso a una vivienda adecuada[70]. Muchos inmigrantes se ven obligados, asimismo, a vivir en cobijos informales, en habitaciones hacinadas ("pisos patera"), o en camas que se alquilan por horas.

Buena parte de la segregación residencial de las personas migrantes tiene su origen en la legislación de extranjería y sus respectivas modificaciones. La Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, por ejemplo, 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» (artículo 13).

Con la reforma de la Ley Orgánica 8/2000 de 22 diciembre,[71] 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 social[72].

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

[70] Uno de los ejemplos emblemáticos, aunque no el único, es el de las ciudades de El Ejido y Roquetas de Mar en Almería, Andalucía. Allí, los trabajadores y las trabajadoras migrantes han contribuido de manera especial tanto al desarrollo de la industria intensiva como, en menor medida, al desarrollo de la construcción. Sin embargo, sus condiciones sociales y habitacionales son en muchos casos deplorables. Véase, al respecto, los informes del Defensor del Pueblo Andaluz, *El alojamiento de los trabajadores inmigrantes en la provincia de Huelva. Informe especial al Parlamento de Andalucía,* Julio 2001 y *Chabolismo en Andalucía. Informe especial al parlamento,* Diciembre de 2005. Ambos disponibles en www.defensor-and.es.

[71] http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo8-2000.html

[72] La Generalitat de Cataluña 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.

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,[73] 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, si bien menciona a los grupos que requieren especial consideración 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 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.

[73] http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd2393-2004.html

- Falta de información adecuada en materia de programas públicos o de normativa necesaria para hacer efectivos los propios derechos, o en su defecto, exigirlos.

G) Las mujeres

Especial relevancia adquiere la crisis habitacional en relación al género y a la posición de las mujeres. En realidad, las mujeres se encuentran sobre-representadas en todos los colectivos en situación de vulnerabilidad antes mencionados.

Las mujeres –sobre todo las mujeres migrantes, solas, mayores- 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 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género prevé que las víctimas serán prioritarias en el acceso a viviendas públicas e incluye la acogida en centros especializados. Sin embargo, diferentes organizaciones de mujeres han señalado que la ley no contempla los recursos necesarios y que muchas de las medidas habitacionales previstas son escasas e inadecuadas. Esta falta de precisión deja la resolución de estas situaciones, en buena medida, en manos de las Comunidades Autónomas. Amnistía Internacional ha denunciado el recurso por parte de Comunidades como Cataluña y el País Vasco a medidas habitacionales inadecuadas, como el alojamiento de las víctimas de violencia en pensiones y hostales[74].

Otra de las leyes importantes para revertir las desigualdades habitacionales por razones de sexo es la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Esta norma no sólo prevé la obligación de producción de datos desagregados por cuestión de sexo. También prevé medidas de acción positiva dirigidas a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en las políticas urbanas, de ordenación territorial y vivienda. Específicamente el artículo 31 contiene tres apartados sobre la materia.

- En el apartado 1 contempla que "las políticas y planes de las Administraciones públicas en materia de acceso a la vivienda incluirán medidas destinadas a hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres. Del mismo modo, las políticas urbanas y de ordenación del territorio tomarán en consideración las necesidades de los distintos grupos sociales y de los diversos tipos de estructuras familiares, y favorecerán el acceso en condiciones de igualdad a los distintos servicios e infraestructuras urbanas".
- El apartado 2 estipula que "el Gobierno, en el ámbito de sus competencias, fomentará el acceso a la vivienda de las mujeres en situación de necesidad o en riesgo de exclusión, y de las que hayan sido víctimas de la violencia de género, en especial cuando, en ambos casos, tengan hijos menores exclusivamente a su cargo".
- Finalmente, el apartado 3 establece que "las Administraciones públicas tendrán en cuenta en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, en la definición y ejecución

[74] http://www.es.amnesty.org/nomasviolencia/sabermas02_familiar.php

del planeamiento urbanístico, la perspectiva de género, utilizando para ello, especialmente, mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia".

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

El objetivo de este quinto apartado es describir algunas de las reacciones que el panorama habitacional antes descrito ha generado en los últimos años. Fundamentalmente, se estudian algunas reacciones en el ámbito institucional, así como en el ámbito de la sociedad civil y de los movimientos sociales.

Como se ha explicado en los apartado anteriores, el Estado español se ha caracterizado no sólo por carecer de una auténtica política social en materia de vivienda sino por haber apostado por un modelo basado en un impulso casi sin cortapisas de la construcción y de la vivienda como un bien de inversión. Pues bien, en los últimos años se han producido una serie de fenómenos económicos y políticos que han forzado un cambio de escenario en materia de 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, que tuvo su epicentro en el colapso bursátil ocurrido en los Estados Unidos, ha significado, en el caso español, el final de una etapa de crecimiento indiscriminado. En los últimos tiempos, el sector que venía liderando este crecimiento y que muestra síntomas más claros de desaceleración es precisamente el de la construcción.

- En segundo término, esta crisis ha coincidido con una serie de **cambios en la orientación política del gobierno tanto a nivel estatal como en alguna comunidades autónomas**. En el ámbito estatal, el PSOE tomó el relevo del Partido Popular en marzo de 2004. 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 (principalmente Izquierda Unida-Iniciativa per Cataluña y Esquerra Republicana de Cataluña). Este cambio de Gobierno también se ha producido en algunas Comunidades Autónomas importantes, dando lugar a coaliciones de centro-izquierda tripartitas (como en la Comunidad Autónoma del País Vasco o Cataluña) o bipartitas (como en Galicia). Todo ello ha determinado, con diferente intensidad, el impulso de políticas habitacionales y urbanísticas diferenciadas de las puestas en marcha durante los gobiernos del Partido Popular en el ámbito estatal y de otros partidos conservadores en el ámbito autonómico (como Convergencia i Unió, en Cataluña).

- En tercer término, la actual crisis habitacional ha coincidido con un cierto refuerzo de la organización vecinal y, sobre todo, con el surgimiento de un inédito **movimiento social de defensa del derecho a una vivienda digna y adecuada**. Este movimiento 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 estos movimientos 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

Las primeras reaccionesa a la crisis habitacional y a las políticas privatizadoras impuestas durante la década de los 80 y 90 provinieron fundamentalmente de las Comunidades

Autónomas. Las Comunidades del País Vasco y de Cataluña fueron las primeras en plantear políticas habitacionales con una orientación diversa a la existente en décadas anteriores. Posteriormente, muchas de estas iniciativas fueron recogidas y desarrolladas por el Gobierno del Estado central.

5.1.1. Respuestas institucionales en el ámbito estatal

Como consecuencia de la objetiva situación de crisis en materia de acceso a la vivienda el gobierno del PSOE planteó una serie de iniciativas que pretendían revisar, al menos en parte, el paradigma unilateralmente liberalizador vigente durante los años 90. A lo largo de la legislatura 2004-2008 se han lanzado una serie de proyectos relevantes en política de vivienda. Entre éstos podrían destacarse: a) la creación del Ministerio de Vivienda; b) el abandono de las políticas centradas en la propiedad y c) la reforma de la Ley del Suelo.

a) 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[75]. Su función es la de ser el organismo responsable de 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.

b) En los últimos años, el Ministerio de Vivienda ha afirmado su voluntad de introducir la protección permanente de la vivienda protegida y de dar prioridad a las políticas de fomento del alquiler sobre la propiedad. Sin embargo, las medidas concretas adoptadas para avanzar en esta dirección han arrojado hasta el momento resultados bastante desiguales.

El borrador del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, por ejemplo, incluía la calificación por toda la vida útil de las viviendas protegidas, pero esta fórmula no pudo conservarse en su redacción final. Una de las razones fue la fuerte oposición de algunas comunidades autónomas, que amenazaron con llegar al Tribunal Constitucional. Finalmente, se estableció una calificación mínima de 30 años, que podrá ser incrementada por las Comunidades Autónomas.

Pese a las declaraciones oficiales, el papel de la vivienda en propiedad ha seguido ocupando un lugar principal en las políticas diseñadas en el Plan Estatal definitivo. 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 ha sido notablemente inferior a lo esperado[76].

---

[75] Real Decreto 553/2004 de 17 de abril.

[76] Véase la Memoria de la Agencia Pública de Alquiler, disponible en www.mviv.es

En el último año, de hecho, las políticas de ayuda al alquiler se han centrado en la introducción de ayudas monetarias a la demanda y de estímulos a los propietarios[77]. Estas ayudas tendrían como objetivo acercar las políticas habitacionales españolas a otras políticas de ayuda existentes en Europa. A pesar de las intenciones declaradas, la implementación concreta del 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 lugar, la falta de un parque suficiente de vivienda social y la ausencia de controles sobre el mercado privado de alquileres aumenta las potencialidades inflacionistas de la medida.

- En quinto lugar, 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 sexto término, no se trata de ayudas financiadas a través de una fiscalidad 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.

c) Otra de las reformas importantes introducidas por el gobierno central ha sido la aprobación de la Ley del suelo 8/2007, de 28 de mayo. En esta ley, elaborada en la línea de las leyes de suelo autonómicas más avanzadas, como la Ley vasca 2/2006, de suelo y urbanismo, pretende revisar el paradigma del "todo urbanizable", hasta entonces vigente. En ella 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 a la función social de la propiedad y se recupera la noción de ciudad como espacio colectivo en el que disfrutar y ejercer la ciudadanía.

---

[77] 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.

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.

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[78]. 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.

---

[78] La aparición de la Ley estatal de suelo, 8/2007, ha motivado la reforma de la normativa autonómica en la materia. En Cataluña, por ejemplo, el Gobierno haciendo uso de la facultad legislativa excepcional que le concede el artículo 64 del Estatuto de Autonomía publicó el Decreto ley, 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística. El decreto eleva las reservas de suelo para vivienda protegidas hasta el 30% previsto en la norma estatal, y establece que en municipios de más de 10.000 habitantes y capitales de comarca se deberá reservar hasta el 40% del techo residencial previsto, en los siguientes porcentajes: el 20% a pisos protegidos de régimen general, el 10% a precio concertado y el 10% a un nuevo tipo de vivienda concertada que recibirá ayudas de la Administración catalana (Art. 9).

La nueva ley, 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.

Los objetivos que plantea la ley son 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.

5.1.2. Respuestas institucionales en el ámbito autonómico

Las reacciones de las Comunidades Autónomas, en cualquier caso, no pueden homologarse. Algunas de ellas, de hecho, han impulsado leyes y medidas que garantizan los derechos habitacionales de manera más exigente que en el ámbito estatal y en el resto de las autonomías. Las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña o Andalucía son un ejemplo de ello.

A) La Comunidad Autónoma del País Vasco

La Comunidad Autónoma Vasca ha sido pionera, en los últimos años, en la introducción de algunos instrumentos importantes para la garantía del derecho a la vivienda. Estas actuaciones se han visto facilitadas por las competencias específicas en materia de financiación de que disponen los territorios forales[79].

El Plan Director de Vivienda 2002-2005 fue el primero en introducir, a través del Decreto 315/2002, la calificación permanente de la vivienda protegida, proscribiendo la posibilidad de venderlas en el mercado libre. Con esta nueva regulación, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, a través de sus delegaciones territoriales, se reservaba la posibilidad de ejercer el derecho de tanteo y retracto –derecho preferente de compra- sobre el 100% de las transacciones de VPO que pretendieran hacerse en el mercado libre.

Otro de los instrumentos incluidos en el Plan Director con el objeto de garantizar el derecho a la vivienda fue el Programa de Vivienda Vacía Bizigune. El objetivo primordial de este programa es movilizar las viviendas vacías existentes en la CAPV, impulsar la oferta de viviendas de alquiler, utilizar de manera racional y sostenible de los recursos habitacionales existentes y asegurar, así, el derecho a un medio ambiente adecuado.

Con vistas a fomentar la salida de viviendas vacías al mercado, se planificaron una serie de

[79] Véase, "Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV", Informe extraordinario del Ararteko al Parlamento Vasco, cit. pp. 180 y ss.

actuaciones en un doble sentido: por un lado, se incentivó el alquiler protegido de dichas viviendas mediante la ayuda a la rehabilitación y la puesta en marcha de sistemas de cesión de viviendas vacías a operadores públicos; por otro lado, se planificó el estudio de las diferentes fórmulas dirigidas a desincentivar la existencia de viviendas vacías a través de medidas de orden financiero y fiscal.

A diferencia de otros programas de intermediación, en el Programa Bizigune no se establece ninguna relación contractual directa entre el propietario y el inquilino. Es una sociedad pública la que contrata por separado con el arrendatario y con el arrendador. Esta sociedad paga al propietario un alquiler mensual cercano al alquiler de mercado y los adjudica a inquilinos previamente registrados como solicitantes. Las personas adjudicatarias de una vivienda de este Programa pagan una renta mensual que, como máximo, equivale al 30% de sus ingresos ponderados, es decir, a un alquiler protegido.

Este programa ha tenido un éxito bastante mayor al de otros programas de mediación. Las críticas más severas, sin embargo, sostienen que en realidad supone una subvención indirecta a los arrendadores privados de vivienda urbana. El inmueble vacío, en efecto, se alquila a un precio muy cercano al del mercado y la Administración realquila a precio de vivienda protegida, asumiendo la diferencia entre el precio de mercado y el precio del alquiler, esté o no alquilada la vivienda[80].

En materia de ayudas, puede constatarse que las ayudas individuales de vivienda, ya tradicionales en la CAPV, tienden a centrarse en la modalidad de vivienda en propiedad: ayudas para compra de vivienda libre usada, ayudas para la compra de vivienda de protección oficial y ayudas para la rehabilitación de vivienda. Con el Plan Director de Vivienda 2002-2005 se introdujeron las primeras ayudas destinadas al arrendamiento de vivienda, aunque se trata de ayudas indirectas y limitadas a los contratos de arrendamiento establecidos en el marco del Programa Bizigune.

En realidad, muchas de las iniciativas en materia habitacional en la CAPV acabaron por plasmarse en la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo. Esta ley recoge importantes novedades que luego influirían, incluso, la elaboración de la ley estatal.

Así, por ejemplo, la ley reconoce diversas tipologías de vivienda protegida, desde las viviendas de protección de régimen general hasta las de régimen especial o viviendas sociales. La norma establece también que el acceso a las viviendas protegidas podrá realizarse, de acuerdo a lo que disponga la convocatoria correspondiente, en las modalidades de propiedad o pleno dominio, arrendamiento, derecho de superficie u otros contemplados en la legislación civil. También se establecen requisitos mínimos de acceso como la capacidad jurídica, la situación de necesidad objetiva de vivienda, el empadronamiento (con una antigüedad mínima de un año anterior a la fecha de publicación de la Orden de inicio del procedimiento de adjudicación de viviendas) y

[80] Los empresarios, sin embargo, han criticado la fórmula por razones opuestas. En su opinión, de lo que se trataría es de otorgar mayores garantías a los propietarios, facilitando la posibilidad, por ejemplo, de desalojar a inquilinos morosos. El Círculo de Empresarios, a nivel estatal, ha sostenido: "[La subvención al arrendador supone] una transferencia de los contribuyentes en general hacia propietarios de viviendas que realmente no lo necesitan. Este tipo de actuaciones no tendría además el efecto deseado, ya que aquellos que pensaban en poner la vivienda en alquiler seguirán haciéndolo y los que se retraían del mercado seguirán, en su mayoría, sin alquilarlos porque, insistimos, es la seguridad jurídica la que frena la oferta de la vivienda en alquiler. En consecuencia, si el problema de fondo es la inseguridad pública, la única solución razonable es sumprimir precisamente dicha inseguridad, y no recurrir a las falsas soluciones económicas cuando el problema no es económico en su origen".

unos niveles de ingreso máximos y mínimos.

La ley, asimismo, establece reservas mínimas de suelo para vivienda protegida. En el suelo urbanizable, por ejemplo, se prevé que el 75% de las nuevas construcciones se dedique a vivienda con algún régimen de protección. De este 75%, un 55% deberá dedicarse a viviendas de protección oficial de régimen general y especial (para colectivos más vulnerables).

Algunas instituciones, como el Ararteko (el equivalente al Defensor del Pueblo en l CAPV) han lamentado que la ley no haya aprovechado para establecer de manera expresa las reservas destinadas a vivienda genuninamente asequible, como la vivienda social en alquiler. En cambio, han celebrado que el nuevo texto califique como permanente al régimen de las viviendas protegidas[81].

B) Cataluña

Además de la CAPV, la catalana tqambién ha impulsado algunas medidas pioneras en materia de política habitacional. La Ley 2/2004, de Mejora de Barrios, Áreas Urbanas y Villas que requieren una atención especial, fue de hecho la primera norma aprobada por el gobierno tripartito en Cataluña tras su asunción. Esta ley está destinada a fomentar procesos de renovación urbana en núcleos problemáticos ya sea por el envejecimiento de la población y de las infraestructuras, como por falta de cohesión social, o de deterioro económico.

Otra de las normas emblemáticas en la materia es las Ley 18/2007, por el Derecho a la Vivienda, aprobada por el Parlamento de Cataluña el 19 de diciembre tras más de tres años de negociaciones.

Esta norma es la primera del Estado que contempla la cuestión habitacional en términos, no de política pública, sino de derecho a la vivienda. Se trata de una norma que presenta muchos puntos interesantes. Así, por ejemplo, la vinculación de la garantía del derecho a la vivienda con el más amplio derecho a la ciudad; la previsión de supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad, como el abandono permanente e injustificado de inmuebles, la vulneración de los deberes de rehabilitación o el hacinamiento; o la consagración del acoso inmobiliario como un instrumento de discriminación habitacional para el que se establecía estableciendo la inversión de la carga de la prueba.

Asimismo, la ley expresa una voluntad de cambio en la política de vivienda para que ésta se oriente a facilitar el acceso en regímenes protegidos diferentes al régimen de propiedad privada.

Muchos de los elementos centrales de la ley actual son los ya previstos en el anteproyecto inicial. Otros, en cambio, han sido modificados a resultas de la negociaciones y presiones ejercidas por diferentes grupos de interés. Entre otros aspectos del anteproyecto inicial, merece destacarse:

- El objetivo de conseguir solidaridad urbana, mediante la consecución en 20 años de un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 15% en los municipios de más de 5.000 habitantes y las capitales de comarca.

[81] *Las políticas públicas de viviendsa dirigidas a la población joven de la CAPV*, Informe extraordinario del Ararteko al Parlamento Vasco, cit. p. 433.

- La prolongación del régimen de protección hasta el máximo permitido legalmente (90 años) en las viviendas construidas sobre suelos públicos.

- En el caso de viviendas abandonadas de manera permanente e injustificada, y en zonas de demanda residencial fuerte y acreditada, la introducción, tras la oferta de ayudas e incentivos al propietario, de la posibilidad de expropiación temporal del usufructo de la vivienda.

- La incorporación, con el objeto de mejorar la transparencia y la equidad en el acceso a la vivienda protegida, de un Registro único de solicitantes.

Muchas de estas propuestas fueron el eje de ataques políticos por parte de los partidos conservadores de la oposición y de los grandes propietarios y constructores privados. En el caso de la propuesta del Registro único de solicitantes, algunos ayuntamientos también manifestaron 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 mantenido buena parte del contenido previsto en el anteproyecto inicial. No obstante, también ha sufrido algunos recortes significativos. Así, por ejemplo, la ley aprobada 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. En segundo término, limita la obligación de reservas para vivienda protegida en la ciudad consolidada a las promociones de más 5.000 m^2. Finalmente, 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).

El punto de la ley más cuestionados por los sectores conservadores, en buena medida por su valor simbólico, fue el artículo 46.2 del Proyecto de ley sobre la expropiación temporal del usufructo de las viviendas injustamente abandonadas.

Consultado acerca de la constitucionalidad y de la estatutoriedad de esta medida, el Consejo Consultivo de Cataluña 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.

La aprobación de la Ley, por otra parte, se realizó tras la firma previa de un gran pacto "nacional" por la vivienda (*Pacte Nacional per l'Habitatge)* con el sector de la construcción y algunas organizaciones de la sociedad civil. A pesar de que desarrolla algunos de los contenidos sociales de la ley, este Pacto ha sido objeto de críticas por parte de otras organizaciones y movimientos ciudadanos.

El Pacto, en efecto, se plantea luchar contra la exclusión residencial y aumenta significativamente las ayudas destinadas a diferentes colectivos vulnerables (personas mayores, personas con discapacidad, personas en riesgo de exclusión social, personas sin hogar). Igualmente, anuncia medidas contra el acoso inmobiliario y la degradación intencionada, así como inspecciones dirigidas a garantizar la calidad de la vivienda. Sin embargo, en muchos

casos se trata de medidas de incentivo más que de regulaciones y obligaciones concretas para los particulares. Por otro lado, aunque el volumen de vivienda de alquiler y la rehabilitación aumentan, siguen teniendo un papel importante los regímenes de protección concertados, con precios más altos que los del régimen general. En realidad, el peso otorgado a la vivienda en régimen de compra y a la construcción en general sigue siendo elevado, a pesar de la situación de emergencia ambiental provocada por el actual ritmo de construcción.

C) Andalucía

En septiembre de 2007, por otro lado, el gobierno andaluz inició la tramitación del Anteproyecto de Ley del Derecho a la Vivienda.

El objetivo declarado del anteproyecto es garantizar a los andaluces una vivienda sin que el esfuerzo económico para adquirirla supere en ningún caso un tercio de sus ingresos familiares en la adquisición ni una cuarta parte en el caso del alquiler. Igualmente, se el texto incorpora 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 facilitaría 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.

Así, aunque se contempla convertir el derecho a una vivienda digna en un derecho exigible ante las Administraciones Públicas, no establece los procedimientos concretos que permitan evaluar su eventual aplicabilidad.

Entre otras cuestiones, el antrproyecto prevé la obligación de los ayuntamientos de elaborar planes de vivienda donde se definan, mediante estudios sociológicos y encuestas específicas, las necesidades concretas de los vecinos de cada municipio y los recursos para satisfacerlas, a través del Patrimonio Municipal del Suelo y de reservas mínimas de un 30% de los terrenos residenciales para vivienda protegida.

Junto a los municipales, los planes autonómicos de vivienda determinarían las tipologías de vivienda y financiación de las mismas. Otro de los aspectos centrales del anteproyecto es el que se refiere a la calidad en la construcción de vivienda libre. Para que sea considerada digna, deberá asegurar, entre otros parámetros, que su construcción debería respeta criterios de sostenibilidad, facilita el acceso a servicios y equipamientos públicos y garantiza la accesibilidad para personas dependientes o discapacitadas. El texto regula también, con rango de ley, la rehabilitación de viviendas, centros históricos y barrios degradados, con el objetivo de eliminar la infravivienda en Andalucía en el horizonte del año 2012.

El anteproyecto de ley, en cualquier caso, 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, teniendo en cuenta 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 la lo largo del territorio. Algunas de estas experiencias son las siguientes:

V de Vivienda (ámbito estatal)[82]

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)[83]

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.

---

[82] www.vdevienda.net, http://vdevivienda.megaslibres.com/
[83] www.bcnviu.org

PHRP (Barcelona)[84]

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.

Pou de la Figuera o Forat de la Vergonya[85] (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.

Centro Vecinal del Pumarejo (Sevilla)

Ubicado en el Barrio de La Alameda, zona que en los últimos años sufre un intenso proceso de gentrificación, se encuentra el edificio llamado "El Pumarejo". Se trata de una antigua casa-palacio del siglo XVII, convertida más tarde en corral de vecinos y que en la última década sufrió el abandono de sus propietarios a la espera de que se fueran los inquilinos y poder así remodelar el edificio y hacer un hotel. Una plataforma vecinal consiguió a través de fuertes movilizaciones que el Palacio del Pumarejo fuera declarado monumento en 2004. Ese mismo año se ocuparon los bajos abandonados del edificio y ahí se alojó el centro vecinal del Pumarejo. Actualmente, este centro es utilizado por numerosos colectivos como la Liga de Inquilinos de Sevilla, asociación que defiende a los vecinos en peligro de desalojo, o la Oficina de Derechos Sociales, que asesora a numerosos colectivos de la ciudad afectados por la precariedad, especialmente inmigrantes, y promueve su autoorganización a través de cursos de capacitación y otros recursos.

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.

---

[84]www.sindominio.net/phrp

[85]más 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

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 una 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, 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 procesos de participación con capacidad de incidencia efectiva 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 necesidad de reformar la ley de extranjería con el propósito de que éstas puedan acceder a las ayudas en materia de vivienda en condiciones de igualdad con los españoles. También 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%[86]), que se encuentran sobre-representadas entre la población desempleada, y que están a cargo de 4 de cada 5 familias monoparentales[87]. 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).

---

[86] 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.

[87] 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

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 Cataluña.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones

A lo largo de las páginas de este informe, 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 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 efecto, a pesar de las variadas intervenciones públicas en materia de vivienda, es muy elevado el número de personas que carecen de una vivienda segura y asequible. Entre otras razones, esto se debe a que, por un lado, no pueden acceder al mercado inmobiliario libre o lo hacen en una situación de endeudamiento excesivo, y tampoco pueden, por otro, acceder a una vivienda protegida, bien porque no cumplen los requisitos de acceso, bien porque, aun cumpliéndolos, el número de viviendas de este tipo es insuficiente para dar cobertura a todas las necesidades.

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 persecución, por parte de los diferentes poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, de 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 democratización 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 cuya satisfacción otorgue el protagonismo a los propios destinatarios del derecho.

6.2. Recomendaciones

A partir de estos principios y de las valoraciones generales recogidas a lo largo del informe, se ofrecen algunas recomendaciones que permitirían a los poderes públicos deberían aproximarse a los estándares garantistas previstos tanto el ámbito interno como en el derecho internacional de los derechos humanos:

1. Emplear el máximo de esfuerzos, y hasta el máximo de recursos disponibles, para desarrollar una política de vivienda asequible que asegure que ninguna persona destine más del 30% de sus ingresos a una vivienda donde vivir con 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, debería verse como una condición indispensable para garantizar el libre desarrollo de la personalidad del individuo (artículo 10 CE), su integridad física y moral (artículo 15 CE) o su intimidad personal y familiar (artículo 18 CE).

2. Destinar de forma preferente los recursos públicos a formas de tenencia en la vivienda que garanticen seguridad y gastos soportables, como el alquiler social, la cesión de uso o el usufructo.

   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 ha tenido un impacto negativo en la realización del derecho a una vivienda adecuada.

   En primer lugar, ha marginado a importantes sectores de la sociedad que no tienen ingresos suficientes para acceder a una vivienda en el mercado. Estos sectores incluyen mujeres, personas con bajos ingresos, migrantes, jóvenes, personas mayores o gitanos. En segundo lugar, ha generado procesos incontrolados de especulación. Estos procesos han acarreado numerosos problemas, como los derivados de la corrupción.

   En las condiciones actuales, la garantía de una vivienda asequible y de una tenencia segura y accesible a la que hace referencia la OG nº 4 de Naciones Unidas exige,

por un lado, reducir los numerosos incentivos a la propiedad privada y potenciar otras formas de propiedad, como la propiedad social o cooperativa, y otras formas de tenencia, como el alquiler social, la cesión de uso o el usufructo.

3. Garantizar el debido proceso y la prioridad de los colectivos más vulnerables en la adjudicación de ayudas públicas o de vivienda protegida, así como el establecimiento de los mecanismos necesarios para evitar toda forma de discriminación.

   Las políticas de ayudas públicas o de acceso a vivienda protegida deberían regirse por los principios básicos de transparencia, información, objetividad y prioridad de los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad. Para ello deberían garantizarse una serie de exigencias básicas:

   En primer lugar, los derechos de defensa de los solicitantes de ayudas y de vivienda consignados en los tratados internacionales de derechos humanos y en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

   En segundo lugar, una baremación objetiva y no discriminatoria de la situación de necesidad individual en materia de vivienda. Estos sistemas de baremación objetiva deberían ser favorecidos frente a los sorteos aplicados en la actualidad. La fórmula del sorteo –excepcional, por otro lado, en el ámbito europeo- se ajusta peor a los principios de proporcionalidad y prioridad de los colectivos más desfavorecidos y de los casos más urgentes. En cambio, los sistemas de adjudicación basados en la baremación objetiva de la precariedad y de la necesidad de vivienda resultan, a pesar de sus inconvenientes, más adecuados.

   En tercer lugar, una definición lo menos excluyente posible del requisito de arraigo como criterio de acceso a ayudas o a vivienda protegida. Así, deberían adoptarse las medidas necesarias para que cualquier persona, con independencia de su situación administrativa, pudiera beneficiarse de las ayudas públicas en materia de vivienda.

4. Articular una oferta de vivienda asequible lo suficientemente variada en tamaño y diseño como para asegurar que se adapte a las necesidades reales de la persona o unidad adjudicataria.

   Este tipo de alojamiento debería incluir refugios, vivienda de emergencia, vivienda de transición, etcétera.

5. Evitar los desalojos originados por razones económicas y sancionar severamente las que pretenden forzarlos de manera ilegítima, como el acoso inmobiliario.

   La OG nº 7 del Comité DESC sostiene que ningún desalojo deberá conducir a una situación de falta de techo. La erradicación de los desalojos forzados exige, entre otras cuestiones, adoptar todas las medidas fiscales, civiles y penales necesarias para combatir algunos fenómenos que los provocan, como el acoso inmobiliario. Asimismo, el respeto escrupuloso de los derechos ligados al debido proceso exigen abandonar propuestas como las de los desalojos express.

6. Asegurar la participación efectiva e informada de todos los afectados por procesos de reforma urbanística, respetar sus derechos procesales y garantizarles, en caso de necesidad, el derecho a un realojo en condiciones razonables y, como mínimo, en condiciones similares a las preexistentes.

Al estar insertadas en un modelo de crecimiento muchas veces ciego e indiscriminado, buena parte de las políticas de participación en materia habitacional y urbanística opera como políticas excluyente y opacas, preprogramadas "desde arriba", que sólo tienen como objetivo la cooptación o la confirmación por parte de los consultados.

Por el contrario, una política habitacional basada en derechos debería ser una política de participación efectiva e inclusiva, capaz de tomarse en serio los derechos de información y al debido proceso de los potenciales afectados.

Debería ser, en efecto, una política para la participación efectiva, es decir, un tipo de participación que permita discrepar con los puntos de vista oficiales y que permita incidir en las relaciones reales de poder que obstaculizan la satisfacción de los derechos habitacionales. Asimismo, debería ser una política de participación inclusiva, que permita –incluso a través del apoyo económico- dar voz a aquellos grupos que, por su posición de vulnerabilidad económica, social o cultural, normalmente no participan a través de los mecanismos predispuestos por las instituciones.

Finalmente, las reformas urbanísticas deberían incluir el derecho, llegado el caso, a un realojo razonable. Esto incluye que el lugar y las condiciones del realojo sean, como mínimo, similares a las preexistentes.

7. Desarrollar una política que priorice la movilización de vivienda vacía y la rehabilitación sobre la construcción y que sea compatible, en todo caso, con el respeto a los derechos medioambientales.

En un contexto como el español, 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 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.

Como se ha visto a lo largo del informe, las políticas basadas en la construcción buscan 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 –muchas veces ilegal- 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 alternativo de desarrollo que dé prioridad, además de a la movilización de vivienda vacía, 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.

8. Prevenir y sancionar los usos anti-sociales de la propiedad urbana, como el incumplimiento injustificado de los deberes de rehabilitación o el abandono de inmuebles con fines especulativos.

   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 anti-social de la propiedad privada.

   Por el contrario, en la medida en que se conciban 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 usos antisociales de la propiedad, como la prácticas especulativas, que deben ser impedidos.

   El incumplimiento deliberado de los deberes de rehabilitación o el abandono injustificado y permanente de viviendas son ejemplos de estos usos. En un parque habitacional como el español, que cuenta con el mayor número de viviendas vacías de toda la UE, es imprescindible establecer medidas concretas –de estímulo pero también sancionatorias- destinadas a desincentivar fiscal y penalmente la existencia de este tipo de viviendas.

9. Producir indicadores actualizados y mecanismos de registro e inspección que permitan identificar situaciones graves de vulneración del derecho a la vivienda así como los responsables de dichas vulneraciones.

   Uno de los déficit más graves que se observa en el caso español es la falta de datos desagregados sobre la situación habitacional de la población, sobre todo de los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad y de los casos más urgentes.

   Entre otras cuestiones, sería necesario adoptar una definición oficial de falta de vivienda adecuada, identificar de manera amplia las necesidades habitacionales de ciertos colectivos como las mujeres, las personas mayores o las personas con discapacidad o llegar a un acuerdo interinstitucional que permita alcanzar, por ejemplo, una definición única y común del abandono injustificado de inmuebles.

   Esta producción de información debería complementarse con la puesta en marcha de mecanismos adecuados de registro e inspección que permitieran dar una respuesta institucional adecuada a dichas situaciones.

10. Evitar la criminalización y estigmatización de aquellos grupos que contribuyen a hacer visibles las causas de fondo de vulneración de los derechos habitacionales y la responsabilidad que corresponde en ello a los poderes públicos.

    En un contexto de emergencia habitacional como el español, la participación en la definición de las políticas de vivienda no puede reducirse a los mecanismos preestablecidos por las instituciones.

Una comprensión garantista de la libertad de expresión, ideológica y de manifestación debería respetar el derecho de aquellos grupos que carecen de medios para hacer sentir su voz y que, a través de prácticas de desobediencia u otras similares (como la ocupación pacífica de inmuebles abandonados con fines especulativos), pretenden denunciar los abusos cometidos por los poderes públicos y los particulares en menoscabo del derecho a la vivienda.

La criminalización de estos sectores, en realidad, más que un intento de dar cumplimiento a las obligaciones internas e internacionales asumidas por el Estado en materia de derechos habitacionales, es un gesto de impotencia y, con frecuencia, una manera de eludir la propia responsabilidad de los poderes públicos en la situación de emergencia habitacional creada.

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,* Cataluña, 2006.

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

Artículos:

Bosch Meda, J. 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.

Burón, J. 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.

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

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

Naredo, J.M., 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

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

Informes:

Greenpeace, *Destrucción a toda costa 2006*

Fernández Durán, R., *El tsunami urbanizador español y mundial*, Madrid, 2006. [dispobible en

web: www.ucm.es/info/ec/jec10/ponencias/817Fernandezduran.pdf]

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

Rodríguez, J. (2007): *Urbanismo, vivienda y economía en España*.en: ACE. Vol.1 nº3 Febrero 2007.
[dispoible en la web www-cpsv.upc.es/ace/Articles-n3/12_Julio_Rodriguez_Lopez.pdf]

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

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
www.mviv.es
www.fomento.es
www.ine.es
http://www.congreso.es/funciones/constitucion/titulo_1_cap_3.htm
http://mediambient.gencat.net

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/violenciaurbanistca/?q=node/4
www.sindominio.net/phrp
http://www.moviments.net/noalplacaufec/

www.verdi28.org
http://www.precarity-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