

# EMERGENCIA HABITACIONAL EN EL ESTADO ESPAÑOL

LA CRISIS DE LAS EJECUCIONES HIPOTECARIAS  
Y LOS DESALOJOS DESDE UNA PERSPECTIVA  
DE DERECHOS HUMANOS

2013



# EMERGENCIA HABITACIONAL EN EL ESTADO ESPAÑOL:

LA CRISIS DE LAS EJECUCIONES HIPOTECARIAS  
Y LOS DESALOJOS DESDE UNA PERSPECTIVA  
DE DERECHOS HUMANOS

## **EMERGENCIA HABITACIONAL EN EL ESTADO ESPAÑOL**

FECHA DE PUBLICACIÓN: Diciembre de 2013

COORDINACIÓN: Vanesa Valiño

EQUIPO DE REDACCIÓN: Adrià Alemany, Ada Colau, Irene Escorihuela, Agustín Odonia, Mercè Pidemont, Gerardo Pisarello y Sílvia Vernia Trillo

COORDINACIÓN DE SECCIÓN ESTADÍSTICA: Pablo Simón Cosano

REALIZACIÓN ENTREVISTAS: Mònica Clua i Mariona Ferrer Fons

DISEÑO Y MAQUETACIÓN: Águeda Bañón

FOTOGRAFÍAS: Albert García y Wikimedia

IMPRESIÓN: Reial Color

ELABORACIÓN DEL VÍDEO: Pau Faus, Ivan Domínguez, Xavi Andreu i Silvia González Laá

LICENCIA CREATIVE COMMONS: 

# AGRADECIMIENTOS

Queremos reconocer el esfuerzo titánico de las personas afectadas por la hipoteca para cambiar una normativa injusta además de anómala en el entorno de países europeos. Y también a los miles de activistas que de forma totalmente altruista participan en esta contienda. Este estudio, en realidad, no podría haberse hecho sin las 11.000 personas afectadas que han rellenado las encuesta, y sin la valentía de Lina, Susana, Oscar, Mercedes, Sara, Clever, Vicente y Rosa al ofrecerse a contar su historia. A todas ellas gracias. ¡Sí se puede!





# ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	7
INTRODUCCIÓN .....	9
I EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA .....	19
01 Los compromisos jurídicos del estado español en materia de derecho a la vivienda y la prohibición de desalojos arbitrarios .....	21
02 El desarrollo de los derechos habitacionales y de la prohibición de desalojos arbitrarios .....	45
03 Recomendaciones dirigidas a las administraciones públicas en materia de vivienda y prohibición de desalojos arbitrarios .....	83
II VIDAS EN JUEGO .....	95
01 Resultados de la encuesta a personas afectadas por la hipoteca .....	97
02 Entrevistas en profundidad .....	123
III CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	137



# PRESENTACIÓN

El propósito de este informe es analizar la situación de emergencia habitacional existente en España en términos de derechos humanos. En concreto, se estudia la regulación de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos a partir de los compromisos jurídicos adquiridos por el Estado y el impacto concreto que supone para las familias afectadas.

La investigación está organizada en una introducción y dos grandes bloques. La introducción describe los principales rasgos de la política urbanística y de vivienda que han conducido a la actual situación de emergencia habitacional.

El primero de los bloques, por su parte, se abre con un análisis de la función del derecho a una vivienda digna y adecuada y de la prohibición de desalojos arbitrarios en el sistema constitucional español, en el derecho internacional de los derechos humanos y en la Unión Europea. Seguidamente, se describen las líneas básicas de las políticas que los han concretado, tanto en el ámbito estatal como autonómico. En este apartado se incluyen algunas respuestas impulsadas desde las administraciones públicas con motivo de la crisis habitacional y recomendaciones concretas en la materia dirigidas al Estado español por parte de distintos organismos estatales e internacionales.

El segundo bloque pretende paliar la ausencia de datos oficiales sobre el perfil de las personas afectadas por procedimientos de ejecución hipotecaria y de la actitud de las diferentes entidades financieras ante esta problemática. Con ese propósito, se exponen los resultados de 11.000 encuestas que reflejan el impacto concreto de la emergencia habitacional en las familias y de cuatro entrevistas en profundidad a personas vinculadas a la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH).

El Informe se cierra con un tercer bloque de conclusiones y de recomendaciones dirigidas a los poderes públicos.

Barcelona, noviembre de 2013.



# INTRODUCCIÓN

## EL ORIGEN DEL PROBLEMA: EL MODELO URBANÍSTICO-INMOBILIARIO-FINANCIERO ESPAÑOL

La política urbanística del estado español se ha caracterizado por **concebir la construcción de viviendas e infraestructuras como fuentes de inversión y especulación antes que como bienes de uso vinculados a las necesidades de las personas**. El mercado de vivienda y en general el sector inmobiliario se han basado históricamente en el incremento del precio de los terrenos por el mero hecho de hacerlos urbanizables.

Como señala Manuel Naredo la recalificación continua de terrenos, más allá del planeamiento urbano y sin considerar criterios básicos de sostenibilidad ambiental, la construcción de viviendas por encima de la renta disponible y con independencia del crecimiento de la población, junto con la destrucción del patrimonio, representan una constante en el urbanismo español. Esta historia comienza en el franquismo, se prolonga durante la transición democrática y continúa vigente en la actualidad, y ha sido factible gracias al compromiso en la expansión del modelo de dos grupos empresariales estrechamente vinculados a las administraciones públicas: el sector inmobiliario-constructivo y el bancario<sup>1</sup>.

**La relación entre constructoras, sector financiero y poder político explica en gran medida los principales procesos de corrupción que hoy son objeto de investigación judicial<sup>2</sup>**. Estos procesos han supuesto operaciones de reclasificación de suelo originalmente destinado a zonas verdes o equipamientos, procedimientos de adjudicación de obra pública que incluyen cuantiosos sobrecostes, y la construcción de urbanizaciones y aeropuertos fantasmas como el de Castellón, Ciudad Real o Lleida. En el ámbito municipal, además, la recalificación de terrenos ha funcionado

como una vía para superar un sistema de financiación que desatiende las necesidades económicas de las corporaciones locales<sup>3</sup>.

Para favorecer el crecimiento del mercado inmobiliario y financiero, **la política habitacional de los últimos 60 años también ha promovido el acceso a la vivienda en régimen de propiedad privada**. Así, a través de diversas fórmulas como la desgravación fiscal de la compra y el acceso generalizado al crédito, la propiedad privada se ha posicionado como el principal régimen de tenencia en detrimento de otras formas más accesibles como el alquiler, la cesión de uso, la propiedad colectiva o el derecho de superficie.

La actual preeminencia del régimen de propiedad, un 83% frente a un 17% en alquiler, contrasta con el volumen de viviendas en alquiler que caracterizó el panorama hasta los años 50<sup>4</sup>. Esta tendencia a incentivar la propiedad privada ha sido una constante de las últimas décadas también en el resto de países europeos. No obstante, en pocos casos la propiedad es tan mayoritaria como en España<sup>5</sup>.

De esta forma, **las necesidades residenciales de la población se han visto subordinadas en numerosas ocasiones a los intereses de bancos y grandes empresas inmobiliarias**. A diferencia del resto de países europeos, incluso las viviendas públicas (Viviendas de Protección Oficial, VPO) se han ofrecido mayoritariamente en régimen de propiedad privada. Es más, su impulso ha correspondido antes a la voluntad de estimular al sector de la construcción en épocas de recesión, que a facilitar el acceso a una vivienda digna a los colectivos en situación de vulnerabilidad<sup>6</sup>. Así, **las viviendas públicas construidas durante períodos**

de crisis económica han tenido como objetivo principal reactivar el crecimiento económico y generar empleo, sin importar si resultaban asequibles o respondían a necesidades habitacionales reales.

Las políticas urbanísticas y de vivienda, en definitiva, han impulsado la **configuración de un parque habitacional incapaz de atender las necesidades de la sociedad**.

**a)** En primer lugar, **no se dispone de un parque de viviendas públicas de alquiler** que permita alojar a los colectivos de menores ingresos –el porcentaje de viviendas de alquiler social no alcanza al 2% del total, cuando la media de la UE-15 está entre el 20% y el 30%<sup>7</sup>-. Las ayudas al pago del alquiler, por su parte, son escasas y están vinculadas a la disponibilidad presupuestaria.

**b)** En segundo término, **el mercado privado de alquiler** también es **insuficiente** (un 15% del total) **y altamente especulativo**. A diferencia de países como Alemania o Holanda, no existen límites a los aumentos indiscriminados de la renta.

**c)** En tercer término, **se ha renunciado a la introducción de medidas orientadas a luchar contra la desocupación e infrautilización injustificada de inmuebles**. Esta desatención contrasta con la tendencia constatable en otros países del entorno a considerar la desocupación como un fenómeno patológico, cuya erradicación depende, entre otros elementos, de la imposición de sanciones fiscales y extra-fiscales (en Francia, por ejemplo, es posible requisar viviendas pertenecientes a personas jurídicas que permanezcan vacías durante 18 meses). Como consecuencia de todo ello, **el Estado español presenta el porcentaje más elevado de viviendas vacías de Europa**, - un 13,7% frente a un 8% en Alemania, un 6,3% en Francia o un 1,5% en los Países Bajos<sup>8</sup>.

**d)** Este panorama se completa con una **legislación que facilita los desalojos**, sin tener en cuenta la situación económica o familiar de las personas afectadas y **sin que existan medidas orientadas a promover un realojo adecuado**.

## LA BURBUJA INMOBILIARIA Y EL PROBLEMA DEL SOBREENDEUDAMIENTO

**Entre 1997 y 2007, la construcción de viviendas e infraestructuras adquirió grandes proporciones.**

Se calcula que se edificaron 6,6 millones de viviendas, la misma cantidad que se construyó en Francia, Italia y Alemania juntas en el mismo período. Esto explica que el estado español, con 25,5 millones de viviendas, disponga hoy de uno de los ratios más altos de vivienda por habitante de la Unión Europea (UE).

Muchas de estos inmuebles se construían en urbanizaciones alejadas de los centros urbanos, o bien en emplazamientos turísticos difuminados a lo largo de la costa<sup>9</sup> y respondían antes a procesos especulativos que a la resolución de demandas residenciales reales<sup>10</sup>. Paralelamente, España se convirtió en el país

de la UE con más autopistas y trenes de alta velocidad por km<sup>2</sup>.

Esta situación fue posible gracias al **acaparamiento del 70% del crédito disponible por parte del sector de la construcción** y al sobreendeudamiento de sectores medios y en situación de vulnerabilidad. Todo ello en un contexto de **incremento de la liquidez en el ámbito internacional**, especialmente tras la entrada en vigor del euro.

A pesar del incremento de las viviendas disponibles y de la caída de los salarios reales, el precio de las viviendas llegó a triplicarse. Este escenario coincidió con la emergencia de numerosas vulneraciones de derechos humanos, como la discriminación de

personas migrantes extracomunitarias interesadas en alquilar una vivienda, el crecimiento de situaciones de infravivienda y hacinamiento o el mobbing o acoso inmobiliario, es decir, el hostigamiento de inquilinos de renta antigua con el objetivo de que abandonen sus viviendas<sup>11</sup>. En 2006, las crecientes dificultades para acceder a una vivienda fueron denunciadas por movimientos sociales como V de Vivienda y por el Relator de Naciones Unidas por el Derecho a la Vivienda, Sr. Miloon Kothari<sup>12</sup>.

Con todo, **la práctica abusiva más extendida durante el boom inmobiliario fue el sobreendeudamiento de las clases medias y de sectores vulnerables para disponer de una vivienda**. Este fenómeno permitió encubrir el notable incremento del precio de las viviendas. Durante el decenio 1997-2007, el endeudamiento pasó del 55 al 130% de la renta disponible familiar<sup>13</sup>. A través de cuotas que podían pagarse en 30, 40 y hasta 50 años, llegó a financiarse la totalidad del valor de las viviendas. Muchas de las condiciones se pactaron mediante publicidad engañosa que descartaba escenarios predecibles por parte de expertos financieros como una subida de intereses o el pinchazo de la burbuja inmobiliaria y por tanto la devaluación de las viviendas. Además, una parte muy significativa de **los créditos hipotecarios incluía cláusulas de dudosa legalidad que suponen importantes pérdidas económicas a los deudores hipotecarios**<sup>14</sup>. El repertorio de prácticas abusivas es vasto:

- **Concesión de “hipotecas crecientes”**, que comenzaban con cuotas accesibles en función de los ingresos de la unidad familiar y que en poco tiempo llegaban a triplicarse;
- **Inclusión forzosa en las hipotecas de productos adicionales de cuestionable utilidad**, como los llamados *swaps* o seguros de desempleo que solo serían efectivos cuando la persona desempleada tuviese previamente un contrato indefinido;
- **Establecimiento de avales cruzados**, a través de los cuales familiares y amigos con escasos recursos,

pero también personas desconocidas entre sí, se comprometían a responder no sólo por su hipoteca sino por la hipoteca del resto en caso de impago;

- **Promoción de “hipotecas puente”** que incentivaban el acceso a una vivienda de mejor calidad a través de la venta de la vivienda habitual, lo que con el estallido de la crisis supuso que muchas personas acabaran doblemente hipotecadas;
- **Inclusión de “cláusulas suelo”** que desprotegían al comprador ante subidas de los intereses pero les impedían beneficiarse de una disminución de los mismos.

Paralelamente, **el acceso al mercado de alquiler continuó siendo altamente restrictivo**. A la escasez de pisos de alquiler y la ausencia de condiciones mínimas de habitabilidad de muchos de ellos, se sumaba la imposición de condiciones de difícil cumplimiento como avales de seis meses y hasta de un año, contratos laborales indefinidos, y precios igualmente desorbitados. Las personas migrantes debían además soportar múltiples discriminaciones en función de su nacionalidad, origen étnico o ausencia de contratos laborales de larga duración. Estos obstáculos se veían reforzados por una **legislación de arrendamientos urbanos que posibilitaba subidas indiscriminadas de las rentas** cada cinco años, y que ofrecía una protección insuficiente a los inquilinos. Todo ello sumado a la proliferación de mensajes institucionales y de las propias entidades financieras según los cuales el alquiler era una forma de malgastar los ahorros.

Este contexto coincidía con un Estado social precario y con pensiones insuficientes. El sobreendeudamiento para la compra de vivienda se convirtió así en una de las pocas vías al alcance de los sectores de ingresos medios y bajos para asegurarse una necesidad de primer orden no solo en el presente sino más allá de la edad laboral.

**El endeudamiento para acceder a una vivienda se generalizó entre amplias capas de la población, pero fue un fenómeno especialmente extendido**



**entre los sectores de bajos ingresos.** La disposición de empleos caracterizados por la temporalidad como los vinculados al sector servicios y a la construcción,

representaba un obstáculo para acceder a una vivienda en alquiler. No así, en cambio, para contratar una hipoteca.

## EL ESTALLIDO DE LA CRISIS FINANCIERA Y LA EMERGENCIA HABITACIONAL

A finales de 2007 estalla en Estados Unidos la **crisis de las llamadas 'hipotecas basura'**. Las consecuencias se hicieron notar rápidamente en el territorio español. La subida de las tasas de interés, y la contracción del crédito internacional afectaron gravemente al negocio inmobiliario, sector sobre el cual descansaba la creación de empleo<sup>15</sup>.

El aumento del paro en un contexto de sobreendeudamiento generalizado se tradujo en crecientes dificultades para hacer frente al pago de la vivienda. El desempleo aumentó del 8% en 2007 hasta alcanzar un 26,6% durante el segundo trimestre de 2013<sup>16</sup>, afectando de forma intensa a las personas jóvenes y al colectivo de migrantes. **A partir de 2008** y hasta la actualidad **la imposibilidad material de pagar el alquiler o la hipoteca se convertiría en un problema de primer orden para las familias.**

**La gravedad de la situación** queda reflejada por los datos que ofrece el Consejo General del Poder Judicial. **Desde 2008 y hasta 2012 se inician 415.117 procedimientos de ejecución hipotecaria**<sup>17</sup>. El **volumen de desalojos**, por su parte, alcanza la cifra de **244.278**. Los datos judiciales presentaban, sin embargo, numerosos defectos. Por un lado, tan sólo a partir de 2013 se empezaría a distinguir entre los desalojos originados por impago de hipotecas y los ocasionados por impago del alquiler. De hecho, de los 37.545 desalojos contabilizados de enero hasta el mes de junio de 2013, los desahucios por impago de alquiler ascenden a 21.765, prácticamente el doble de los originados en procesos de ejecución hipotecaria. Y lo que es más grave, a día de hoy **la estadística judicial no discrimi-**

**na entre los lanzamientos referidos a viviendas habituales y los que afectan a segundas residencias o a locales comerciales.**

Con el objetivo de diferenciar entre estas problemáticas, el Colegio de Registradores de la Propiedad publicó un informe orientado a valorar el impacto de las ejecuciones hipotecarias. Según sus datos, en 2012 se iniciaron 65.778 ejecuciones que afectaban a personas físicas. Un 74,8% se refería a viviendas habituales. En las provincias de Madrid, Sevilla y Barcelona el porcentaje de ejecuciones que afectaban a vivienda principal ascendían al 91,1%, 90,7% y 90,5% respectivamente<sup>18</sup>.

Esta falta de datos –extensible al conjunto de las administraciones públicas– hace que la problemática de los desalojos por impago de alquiler de los colectivos más vulnerables también continúe sin recibir la atención necesaria. **La información oficial, por ejemplo, no hace mención alguna al perfil de personas afectadas**, es decir, a la existencia o no de menores de edad o de personas en situación de vulnerabilidad, al nivel de ingresos familiares disponibles o bien a la adopción de medidas orientadas a garantizar el realojo adecuado.

Es preciso resaltar que **un desalojo**, ya sea por ejecución hipotecaria o por impago de alquiler, no afecta únicamente a un individuo sino que **impacta en toda la unidad familiar. Esto incluye a menores de edad y a personas mayores** en situación de dependencia. **En el caso de las ejecuciones hipotecarias**, además, la pérdida de la vivienda no supone necesariamente la desaparición de la deuda. Por el contrario, la legislación española hace posible que ésta pueda persistir de por vida.

Cuando se produjo el estallido de la crisis financiera, en 2008, las entidades financieras podían adjudicarse la vivienda hipotecada por el 50% del valor de tasación a efectos de subasta y proceder al embargo por el resto de la deuda, más intereses y costas judiciales<sup>19</sup>. Esto permitía que tras la pérdida de la vivienda las personas hipotecadas quedasen gravemente endeudadas. Esta situación de endeudamiento traía aparejados numerosos inconvenientes. Por un lado, el embargo de una parte sustancial de la nómina y de los bienes presentes y futuros. Por otro, las desventajas que la consideración de moroso supone para acceder al crédito y para alquilar tanto en el mercado privado como en el ámbito público.

**La imposibilidad de saldar la deuda con la entrega de la vivienda hipotecada también puede afectar a otras viviendas y familias.** Esto se debe al hecho de que las entidades financieras, previendo dificultades de cobro en las hipotecas de alto riesgo, exigieron avales consistentes en la vivienda de algún familiar cercano, un supuesto muy frecuente en el caso de padres e hijos.

**La negación de esta situación de emergencia fue la reacción más común entre las administraciones públicas<sup>20</sup>.** Ante el creciente deterioro de la situación abundaron los intentos de **culpabilizar a las personas afectadas** acusándolas de irresponsables y

de haber vivido por encima de sus posibilidades. Con el ánimo de buscar una fuga hacia delante también se intentó incentivar la construcción. En comunidades autónomas como Cataluña este objetivo se concretó en el impulso de las Áreas Estratégicas Residenciales (ARES) orientadas a promover la construcción de nuevas viviendas, muchas de ellas en régimen de protección oficial. Aunque esta política se vio truncada por la recesión, levantó reparos, desde un primer momento, en los municipios afectados, ya que no respondía a necesidades habitacionales reales y suponía la urbanización innecesaria de áreas rurales.

**En términos generales, ninguno de los grandes partidos de ámbito estatal promovió, desde el Gobierno central, mejoras sustanciales en la situación de las personas con hipotecas impagables.**

Esta situación se diferencia de las políticas de emergencia habitacional adoptadas en Argentina durante la crisis de 2002, o del caso de Grecia, donde hasta la fecha existe una moratoria de las ejecuciones hipotecarias<sup>21</sup>. La ausencia de medidas significativas en favor de las personas insolventes contrasta, en cambio, con las ayudas económicas, entorno a los 167.460 millones de euros, que desde 2008 se han destinado a rescatar a las entidades financieras sin exigirles ninguna contraprestación<sup>22</sup>.

## LA REACCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL: LA PLATAFORMA DE AFECTADOS POR LA HIPOTECA (PAH)

Ante la indefensión de las personas afectadas, **en 2009 se creó en Barcelona la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH).** Su principal consigna era **modificar la legislación hipotecaria** para permitir que la entrega de la vivienda cancelara la totalidad de la deuda. Además de impulsar una campaña por la dación en pago retroactiva, las PAH tenían como objetivo **conseguir la autoorganización de las personas afectadas, muchas de ellas devasta-**

**das psicológicamente.** Desde un primer momento, sin embargo, resultó evidente que la transformación del sistema financiero entrañaría muchas dificultades. De ahí que estos colectivos incorporaran a sus reivindicaciones otros objetivos de corto y mediano plazo: impedir el desalojo de las familias y personas afectadas, conseguir alternativas de realojo razonables e impulsar un parque suficiente de alquiler social.

La campaña de **visibilización de la problemática** y a favor de un cambio normativo se llevó a cabo **en diferentes frentes**. Por un lado, las plataformas de afectados impulsaron la aprobación de mociones municipales de apoyo a las personas afectadas y a favor de la dación en pago. El trabajo con los grupos políticos, por otra parte, generó importantes respaldos institucionales. Partidos políticos con representación parlamentaria, como Iniciativa per Catalunya Verds y Esquerra Republicana de Catalunya apoyaron públicamente la dación en pago y presentaron diferentes iniciativas legislativas para acabar con el sobreendeudamiento. En el ámbito internacional, la presión ciudadana consiguió que organismos de Naciones Unidas como la Relatoría Especial para el Derecho a la Vivienda y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) se hiciesen eco de las demandas sociales y abogasen públicamente por una modificación legal que permitiese la dación en pago. Desde estas instancias también se advirtió a los poderes públicos de la obligación de proveer alternativas de alojamiento razonables para las familias afectadas por los desalojos.

Este proceso de sensibilización también se extendió a los diferentes operadores jurídicos. **En el ámbito judicial, la primera resolución que cuestionaba la actuación de las entidades financieras y que abrió el camino a la dación en pago se dictó a finales de 2010 por parte de la Audiencia de Navarra<sup>23</sup>**. En septiembre de 2011, la asociación Jueces para la Democracia emitió un comunicado de apoyo a la dación en pago. Diferentes colegios de abogados y entidades jurídicas también se sumaron a la reivindicación de una modificación legal que permitiese una segunda oportunidad para las personas afectadas tal y como sucede en otros países del entorno<sup>24</sup>. La urgencia de la reforma legislativa se vio reforzada por el conocimiento público de varios suicidios directamente relacionados con la incapacidad de hacer frente al pago de la vivienda.

En **2010**, ante la reiterada negativa de los partidos mayoritarios a reformar la legislación hipotecaria,

la PAH junto con el Observatorio DESC, Comisiones Obreras (CCOO), la Unión General de Trabajadores (UGT), la Confederación de Asociaciones de Vecinos (CONFAVB) y la Taula del Tercer Sector decidieron impulsar una **Iniciativa Legislativa Popular (ILP)** con los siguientes objetivos:

- Posibilitar la dación en pago retroactiva para las viviendas habituales
- Establecer una moratoria de los desalojos
- Permitir que las personas afectadas permanezcan en sus viviendas en régimen de alquiler social.

Estas reivindicaciones se referían a todos los procesos de ejecución hipotecaria que afectasen la vivienda habitual de deudores de buena fe. La propuesta se hizo pública en noviembre de 2010. No obstante, **los obstáculos planteados por la Mesa del Congreso de los Diputados** y los propios tempos parlamentarios **retrasaron el inicio de la recogida de firmas** hasta abril de 2012, **casi dos años** más tarde.

En enero de 2013, gracias a 3.253 fedatarios que de forma voluntaria se ofrecieron a recolectar firmas y a través de numerosas plataformas de afectados, asociaciones de vecinos, y del movimiento 15-M, **la recogida concluyó con 1.402.854 firmas de apoyo**. El resultado superó las propias expectativas. No sólo se consiguió **triplicar el número de firmas necesarias**, sino que **permitió fomentar un amplio apoyo social** a la propuesta.

**El Partido Popular (PP), ya en el gobierno, mostró desde un primer momento su oposición a la ILP** y estuvo a punto de rechazar su discusión parlamentaria. La presión social, y el fuerte impacto de la comparecencia de la representante de la PAH, Ada Colau, ante la Comisión de Economía del Congreso de los Diputados, forzaron la aceptación a trámite de la ILP.

Mientras el proyecto de ley se discutía en las Cortes, el partido de gobierno anunció su voluntad de aprobar una versión rebajada de las demandas contenidas en la ILP. Como respuesta a lo que se entendía como una forma de desvirtuar la petición, la PAH

anunció una **campaña de señalamientos públicos, no violentos, de diputados y senadores del partido de gobierno**. Distintos dirigentes del PP propusieron criminalizar las actuaciones de la PAH y de sus portavoces. **A pesar del beligerante discurso gubernamental, numerosos tribunales consideraron que las protestas eran un ejercicio legítimo de la libertad de expresión y del derecho de manifestación**. El propio Parlamento Europeo decidió entregar el premio ciudadano europeo 2013 a la PAH por su “labor en la defensa de los derechos humanos en un ámbito europeo y transnacional”.

Mientras se producía este debate, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictó una sentencia en la que decretaba la incompatibilidad entre la legislación hipotecaria española y los derechos de los consumidores y usuarios de servicios bancarios. En este contexto, el Gobierno aprobó **la Ley 1/2013 de 14 de mayo de 2013, de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios**, reestructuración de deuda y alquiler social. A pesar del nombre de la ley, la nueva normativa continuaba sin ofrecer soluciones efectivas para el grueso de las personas afectadas y **mostraba la resistencia del Gobierno a imponer obligaciones de servicio público y de interés económico general a las entidades financieras**.

La dificultad para obtener soluciones habitacionales llevaría a muchas familias a ocupar terrenos y viviendas infrautilizados. En una buena parte de casos, las administraciones y los tribunales no tardarían en instar el desalojo de estas personas. En algunas ocasiones, **el propio Tribunal de Estrasburgo tomaría cartas en el asunto, dictando medidas cautelares en las que ordenaba suspender los lanzamientos**. El argumento que subyace a las decisiones del TEDH es que al tratarse de familias sin recursos con hijos menores de edad, y al no existir una alternativa habitacional adecuada, se estaría ante una situación de extrema vulnerabilidad que podría atentar contra la prohibición de infligir tratos inhumanos y degradantes (artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) y contra el derecho a una vida privada y familiar (artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos)<sup>25</sup>. La propia PAH ha legitimado estas actuaciones y ha organizado ocupaciones colectivas de viviendas pertenecientes a entidades financieras, especialmente de aquellas que han sido rescatadas con dinero público<sup>26</sup>. Es difícil predecir el desenlace de estas actuaciones. En todo caso, son una prueba de que, **a pesar de los reiterados ataques de que ha sido objeto, el derecho a la vivienda continúa siendo una herramienta viva entre los afectados por su vulneración**.

## NOTAS

1. José Manuel Naredo, "El modelo inmobiliario español y sus consecuencias", en Mireia Belil, Jordi Borja y Marcelo Corti (eds.) *Ciudades una ecuación imposible*, Icaria, Barcelona, 2012.
2. Desde el caso Bárcenas a través del cual se investiga el presunto pago de sobresueldos a dirigentes del Partido Popular a través de donaciones de empresas, muchas de ellas del sector de la construcción, hasta los procesos judiciales vinculados a sobrecostes en la ejecución de obras públicas como en la investigación Palma-Arena, en Baleares, pasando por procesos de corrupción urbanística municipal como el caso Pretoria, en Santa Coloma, o el del Palau de la Música en Barcelona. Sobre este tema consultar la contribución de Alcaraz Ramos, M., "De la corrupción urbanística a la corrupción de la democracia" en *El Estado de Derecho frente a la corrupción urbanística*, La Ley, Madrid, 2007.
3. "Con tan solo el 15% del ingreso público las administraciones locales tienen que hacer frente a un porcentaje muy elevado de servicios públicos. En época de locuras inmobiliarias buena parte de este diferencial entre el ingreso y gasto público se cubría con recursos procedentes del urbanismo. Estos ingresos se consideraron ordinarios cuando en realidad eran extraordinarios, de tal forma que no se hicieron provisiones para un posterior ciclo de crisis y caída del mercado inmobiliario", Javier Burón, "Los retos de los gobiernos locales y las políticas de vivienda", en *Governos locals i polítiques d'habitatge, Balanç i reptes*, Diputación de Barcelona, 2012, pg. 7. Disponible en: [http://www.diba.cat/c/document\\_library/get\\_file?uuid=4d572a5b-4ea1-4a49-b6b7-b0f1232942d9&groupId=479934](http://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=4d572a5b-4ea1-4a49-b6b7-b0f1232942d9&groupId=479934)
4. En lo que concierne al peso mayoritario del alquiler en España, el Censo de edificios y viviendas de 1950 acredita que en ese año más de la mitad del stock de viviendas se encontraba en régimen de alquiler, y este porcentaje alcanzaba cerca del 90% en las grandes ciudades, como Madrid (94%), Barcelona (95%), Sevilla (90%), o Bilbao (88%). José Manuel Naredo, "El modelo inmobiliario español y sus consecuencias", en Belil, M., Borja, J. y Corti, M. (eds.), *Ciudades, una ecuación imposible*, op.cit., pp. 65 y ss.
5. Según datos del Eurostat 2013, en Europa tan solo los países del este soportan una presencia tan mayoritaria de viviendas en propiedad. Frente al 83% de viviendas en propiedad de España destaca el caso de Reino Unido, que tras el importante proceso privatizador dispone de un 70% de viviendas en propiedad, o de Francia con un 62%, y de Alemania con un 53,2%.
6. Sánchez A. y Plandiura, R., "La provisionalidad del régimen de protección de la vivienda pública en España", *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, 2003.
7. Para consultar datos sobre vivienda en Europa ver: *Housing Europe Review. The nuts and bolts of the european social housing system*, CECODHAS Housing Europe, Bélgica, octubre 2011. Disponible en: [http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file/HER%202012%20EN%20web2\\_1.pdf](http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file/HER%202012%20EN%20web2_1.pdf)
8. Vid. Ministerio del Interior y de Relaciones del Reino, *Housing Statistics in the European Union 2010*, La Haya, septiembre, 2010. Disponible en: [http://abonneren.rijksoverheid.nl/media/00/66/040531/438/housing\\_statistics\\_in\\_the\\_european\\_union\\_2010.pdf](http://abonneren.rijksoverheid.nl/media/00/66/040531/438/housing_statistics_in_the_european_union_2010.pdf)
9. Sobre los impactos ambientales de la política urbanística en el litoral, se pueden consultar los informes anuales de Greenpeace, *Destrucción a toda costa*.
10. El crecimiento de la oferta era sistemáticamente superior a las viviendas que se requerían para satisfacer la formación de nuevos hogares. Entre los años 1997 y 2007 se crearon 390.000 nuevos hogares anualmente contra 600.000 viviendas.
11. En 2006 el responsable de vivienda de la Generalitat de Catalunya, Francesc Baltasar, calculó que en Cataluña 10.000 familias se veían afectadas por esta problemática.
12. Las movilizaciones ciudadanas por el derecho a la vivienda comienzan en 2004 y rápidamente logran convocar a miles de personas. Por su parte, como resultado de la visita en misión oficial el Relator emitió un demoledor informe en el que alertaba de la sobreexposición de las familias al crédito hipotecario y calificaba la situación de emergencia habitacional. En el siguiente capítulo se analizan las recomendaciones concretas que hizo el Relator al gobierno español.
13. Desde 1997 hasta 2007 el importe medio de las hipotecas pasó de 50.786€ a 149.007€, y el término medio de las hipotecas aumentó de 19 a 28 años. Por su parte, el número de hipotecas formalizadas anualmente fue del orden de 822.000€. Vid. Colau, A. y Alemany, A., *Vidas hipotecadas. De la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda*, Angle Editorial, Barcelona, 2012, p. 65. Disponible en: <http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/01/vidas-hipotecadas.pdf>
14. La Sentencia de 14 de marzo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea permitió avances significativos en la judicialización de las cláusulas abusivas en los contratos hipotecarios. Algunas resoluciones judiciales, como los autos del juzgado nº50 de Barcelona de 5 y 10 de junio de 2013, por ejemplo, declaran la nulidad sobrevenida de los procedimientos de ejecución hipotecaria debido a la existencia de cláusulas abusivas. En cualquier caso, la ilegalidad de estas cláusulas está siendo objeto de análisis en los tribunales. Así, la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 9 mayo de 2013 por la que declara nulas, aunque sin posibilitar la retroactividad, de las cláusulas suelo en contratos hipotecarios si existió falta de transparencia. La Sentencia del juzgado nº 2 de lo mercantil de Málaga de 23 de mayo de 2013, por su parte, no sólo declara nulas estas cláusulas sino que obliga a la entidad financiera a restituir los importes cobrados indebidamente. Con respecto a la nulidad en la contratación de productos financieros complejos como los "swaps", ver la sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de marzo de 2012.

15. “Durante los años álgidos de la burbuja, el peso del sector inmobiliario representaba el 18% del PIB, el 30% si se tienen en cuenta las actividades económicas indirectas que proliferaron al amparo de la construcción, y daba trabajo a un 13% de la población, muy por encima del 6,7% de Alemania y del 8% de Reino Unido, Colau, A. y Alemany, A., Vidas hipotecadas. De la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda, op.cit., pp. 35 y ss.
16. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), el número de personas desempleadas durante el segundo trimestre de 2013 era de 5,9 millones de personas, siendo Andalucía y Cataluña las Comunidades Autónomas más afectadas. Más de 1,8 millones de hogares tenían a todos sus miembros en paro. Por su parte, los pronósticos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para 2014 aumentan la tasa de desocupación hasta un 27,8%.
17. Los datos muestran cómo las ejecuciones hipotecarias aumentaron de 25.943 en 2007 a 58.686 en 2008, 93.319 en 2009, 93.636 en 2010, 77.854 en 2011 y 91.622 durante 2012. Ver Ejecuciones Hipotecarias presentadas al Tribunal Superior de Justicia, Impacto de la crisis en los órganos del poder judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2013.
18. Vid. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España, Impagos hipotecarios de vivienda Madrid, 2012.
19. Gracias a la presión ciudadana la cantidad por la cual las entidades financieras pueden adjudicarse el inmueble iría aumentando hasta llegar a un 70%.
20. No sería sino hacia finales de 2008 que el gobierno español comenzaría a hablar de “crisis”. Sin embargo, en septiembre de 2009, el presidente de Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero insistía en que “lo peor” de la situación económica ya había pasado.
21. La Ley griega de insolvencia 3869/2010, más conocida como Ley Katseli, impide a los bancos desahuciar a las familias de su vivienda si el valor del piso hipotecado no supera los 200.000 euros. Además, los beneficiarios de esta moratoria deben cumplir una serie de requisitos como tener unos ingresos anuales inferiores a 25.000 euros, depósitos bancarios no superiores a 15.000 euros y probar que sus ingresos se han reducido al menos un 20% desde 2009. En Argentina, con motivo de la crisis del 2002, el Congreso de la Nación sancionó las leyes 25563, 25589 y 25640 que suspendieron las subastas de las viviendas habituales. Posteriormente la ley 25.798 creó el sistema de refinanciación hipotecaria, mediante el cual el poder ejecutivo se hizo cargo de las deudas hipotecarias frente al acreedor, concediendo un plazo de gracia de un año al deudor, prorrogable si sus condiciones económicas no hubieran variado.
22. Ver, El País, Madrid, 11 de septiembre de 2013.
23. Con posterioridad al auto de la Audiencia Provincial de Navarra se sucedieron distintas sentencias que a través de diversas fórmulas hacían efectiva la cancelación de la deuda con la entrega de la vivienda. Para consultar las primeras sentencias ver: <http://www.observatoridesc.org/es/sentencias-dacion-hipoteca>
24. En Francia y Alemania, por ejemplo, existen leyes de segunda oportunidad orientadas a resolver el sobreendeudamiento de las personas físicas. De tal forma, que tras un período de tiempo de entre 3 y 6 años el deudor de buena fe queda exonerado de sus deudas.
25. Así actuó el Tribunal de Estrasburgo en dos casos de ocupación ilegales de viviendas y terrenos públicos en Vallecas y Cañada Real, en Madrid, en febrero de 2013. En ambos casos, las familias afectadas tenían hijos menores de edad, carecían de ingresos y habían solicitado reiteradamente a la administración alternativas habitacionales. El TEDH entendió que existía una situación de extrema vulnerabilidad y, ante la falta de respuesta suficiente por parte de las autoridades, decidió mantener la medida cautelar.
26. En octubre de 2013, en Girona, Cataluña, un grupo de familias ocupó un bloque de viviendas vacías propiedad de la SAREB, una entidad privada constituida con un 45% de capital público. En un primer momento, el Tribunal ordenó parar el desalojo de dos familias con hijos menores de edad por razones similares a las aducidas en los casos anteriores. El Gobierno, empero, alegó que tolerar las ocupaciones ponía en riesgo un “interés nacional” y que en este caso sí se habían ofrecido a los afectados alternativas habitacionales (un punto que no se desprendía con claridad de su escrito). Al final, el TEDH decidió levantar la medida cautelar.





STOP desahucio  
NINGUNA FAMILIA  
SIN CASA 20  
3/10




**EL DERECHO  
A UNA VIVIENDA  
DIGNA**





**01**

**LOS COMPROMISOS JURÍDICOS  
DEL ESTADO ESPAÑOL EN  
MATERIA DE DERECHO A LA  
VIVIENDA Y LA PROHIBICIÓN  
DE DESALOJOS ARBITRARIOS**



El objetivo de este primer capítulo es recordar de manera breve los principales compromisos jurídicos adquiridos por el Estado español en materia de derecho a la vivienda y prohibición de desalojos forzosos. Así, más allá de delimitar el contenido del derecho a disponer de una vivienda digna y adecuada, se abordará el marco normativo de los desalojos a partir del análisis del derecho a la tutela judicial efectiva y de la obligación de realojo adecuado de las víctimas.



## 1

# LOS COMPROMISOS DERIVADOS DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

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 distintos niveles de reconocimiento: desde la Constitución y las leyes estatales hasta los Estatutos y leyes autonómicas.

## 1.1. LOS DERECHOS HABITACIONALES EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

La **Constitución española** reconoce el derecho a la vivienda en el **artículo 47**. Concretamente, este precepto estipula que:

*“Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. 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”.*

- Desde el punto de vista subjetivo, **el derecho a la vivienda aparece atribuido por el artículo 47 “a todos los españoles”**. Sin embargo, **la dicción literal del texto constitucional no es, en sí, un obstáculo ni para su reconocimiento general a todas las personas** ni para su reconocimiento específico a colectivos en especial situación de desventaja<sup>1</sup>. Varios Estatutos de Autonomía, de hecho, vinculan la titularidad de los derechos sociales reconocidos en sus estatutos a la simple *vecindad administrativa* (art. 12 del Estatuto de Autonomía de Andalucía) o sencillamente “personalidad” (arts. 15.2, 15.3 y 26 del Estatuto de Autonomía de Catalunya)<sup>2</sup>.
- **El artículo 47 no consagra un simple derecho particular, desvinculado del hábitat en el que se ejerce**. De hecho, impone a los poderes públicos obligaciones que exceden la dimensión individual del derecho: desde la regulación del uso del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación, hasta la garantía de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos. Junto a estas obligaciones, la Constitución y los Estatutos de autonomía prevén otros principios rectores y mandatos en materia habitacional, urbanística y de ordenación del territorio, que incluyen el uso racional de los recursos, la cohesión social o el deber de promoción de vivienda pública.
- **La garantía del derecho a la vivienda aparece vinculada también a la existencia de límites y vínculos a los derechos patrimoniales**<sup>3</sup>. Estos límites se expresan en numerosas preceptos que se reparten en el Título de derechos y en el de la organización económica del Estado. Estas normas incluyen:
  - La **función social del derecho de propiedad (artículo 33)**;
  - El sometimiento de **la libertad de empresa a las exigencias de la planificación (artículo 38)**,
  - La posibilidad de **reservar al sector público recursos o servicios esenciales (artículo 128.2)**,
  - La habilitación para **planificar la actividad económica general para atender necesidades colectivas (artículo 131.1)**,
  - La **subordinación de todas las formas de riqueza al interés general (artículo 128 CE)**.

- La **función social del derecho de propiedad** –y la prohibición de ejercicios abusivos del mismo, prevista en el artículo 7.2 del Código Civil– opera como límite y como parte integrante, a la vez, del contenido constitucionalmente protegido. Y de la misma manera que ha permitido a los poderes públicos promover políticas de reforma agraria, también los autoriza a impulsar políticas de reforma urbana que desarrollen el mandato de igualdad material recogido en el artículo 9.2 CE y generalicen el derecho a la vivienda<sup>4</sup>.
- En tercer lugar, porque **existen** otros **muchos aspectos del derecho que resultan exigibles ante un tribunal** en conexión con otros derechos considerados fundamentales. Así ocurre, por ejemplo, con los desalojos arbitrarios, con los supuestos de discriminación o de falta de información y de participación en el acceso a programas habitacionales, o con los casos de abusos contra arrendatarios en situación de vulnerabilidad por parte de propietarios, de inmobiliarias o de entidades financieras.
- Que no sea posible, en suma, como pretende la *reductio ad absurdum* clásica, reclamar judicialmente una vivienda gratuita de manera incondicional, no quiere decir, que no existan elementos o aspectos concretos del derecho alegables ante los tribunales<sup>6</sup>.

La **inclusión del derecho a la vivienda en el Capítulo III del Título I** ha llevado a considerarlo, con base en la jurisprudencia del Tribunal constitucional, un derecho no fundamental. Esta categorización tendría que ver con el **sistema específico de protección** que le atribuye el **artículo 53.3** de la Constitución. Concretamente, este precepto establece que: *El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”. Y agrega que: “sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.*

Esta redacción supone una consentida excepción al principio general de que toda la Constitución tiene valor normativo, tal como dispone el artículo 9.1. En términos técnicos, esta excepcionalidad haría del derecho a la vivienda un derecho no fundamental o de configuración legislativa, esto es, un derecho inexigible mientras no hubiera una ley que desarrolle su contenido. Este argumento, sin embargo, es susceptible de muchas matizaciones.

- En primer lugar, porque la propia jurisprudencia ha reconocido eficacia jurídica al artículo 47 CE<sup>5</sup>.
- En segundo lugar, porque numerosos contenidos del derecho a la vivienda ya se encuentran desarrollados por diferentes leyes de ámbito estatal y autonómico y son susceptibles de tutela jurisdiccional.

Desde el punto de vista constitucional, en realidad, una de las primeras cuestiones es la consideración del disfrute de una vivienda digna y adecuada como un “derecho”. Esta dimensión no es menor pues no se trata de una característica extensible a todos los preceptos que componen el Capítulo III. Solo algunos de ellos, en efecto, están reconocidos como derechos (salud, cultura, medio ambiente, vivienda, consumidores), lo que resulta determinante para definir su naturaleza y su alcance.

Ningún derecho constitucional puede tener un contenido vacío o ser considerado una simple fórmula retórica<sup>7</sup>. Al igual que el resto de derechos, el derecho a una vivienda digna y adecuada presenta un contenido en parte determinado y en parte determinable, pero nunca inexistente. Su sola consagración constitucional, de hecho, comporta el reconocimiento implícito de ciertas situaciones que resultarían incompatibles con su contenido normativo mínimo. Así, por ejemplo, la falta absoluta de vivienda o la existencia de un alojamiento que no reúna las características mínimas de decencia, sobre todo cuando ello desnaturalice el contenido de otros principios y derechos constitucionales o cuando afecte a colectivos en especial situación de

vulnerabilidad, como los menores de edad o las personas con discapacidades graves. Es posible identificar diferentes situaciones en las que la ausencia de alojamiento o su deficiente garantía pueden tornar irreconocibles el contenido de principios y derechos como la dignidad personal y el libre desarrollo de la personalidad (artículo 10), la integridad física y moral (artículo 15) la intimidad personal y familiar (artículo 18), el debido proceso (artículo 24) la salud (artículo 45) o la educación (artículo 27).

La Constitución hace referencia al derecho a “disfrutar” de una vivienda. Esta expresión entraña el reconocimiento de diversas vías o regímenes jurídicos de ejercicio o de satisfacción del derecho. Estos regímenes no tienen por qué agotarse en la propiedad privada, y bien pueden incluir otras figuras como el arrendamiento, la cesión de uso, el derecho de superficie o la propiedad cooperativa o colectiva.

Por otra parte, el artículo 47 de la Constitución formula un derecho con unas adjetivaciones explí-

tas: *vivienda digna y adecuada*. Estas nociones, como muchos otros conceptos jurídicos, encierran una cierta indeterminación. Pero están lejos de ser categorías retóricas carentes de toda normatividad. La noción de “dignidad”, de hecho, ha tenido un cierto desarrollo jurisprudencial a partir del artículo 10.1 de la Constitución, y se ha vinculado, entre otras cuestiones, a la existencia de un *minimum invulnerable* que todo estatuto jurídico debe asegurar<sup>8</sup>.

Este contenido mínimo, desde luego, no puede interpretarse de manera abstracta e intemporal. Debe tener en cuenta, por un lado, las circunstancias personales, familiares, sociales y económicas de los sujetos del derecho, y por otro, el contexto en el que la norma se aplica. Esta concepción dinámica del contenido del derecho podría emparentarse con la noción de *contenido esencial* entendida como aquello que hace reconocible un derecho de acuerdo con la idea generalmente aceptada de aquél en un determinado momento histórico<sup>9</sup>.

## 1.2. LOS DERECHOS HABITACIONALES EN EL MARCO ESTATUTARIO

Algunos Estatutos de Autonomía, sobre todo tras las reformas iniciadas en 2006, también recogen previsiones explícitas relativas al derecho a la vivienda. A diferencia de la Constitución, una parte importante de los Estatutos de Autonomía recientemente reformados reconoce al derecho a la vivienda una función autónoma como derecho y establece mandatos concretos a los poderes públicos bajo la rúbrica de principios rectores. También a diferencia de la Constitución, **algunos de los nuevos Estatutos otorgan a los derechos sociales y a los principios sociales, incluidos los que tienen que ver con la vivienda, garantías similares a las reconocidas al resto de derechos.**

Las **regulaciones más garantistas** en materia de derecho a la vivienda son, probablemente, las de los Estatutos de **Cataluña y Andalucía**.

El artículo 26 del Estatuto catalán, por ejemplo, reconoce: *El derecho a acceder a una vivienda digna a todas las personas que no dispongan de los recursos suficientes, y obliga a los poderes públicos a establecer un sistema de medidas que garantice este derecho.*

Este reconocimiento autónomo del derecho como un derecho subjetivo viene complementado por su consagración como principio rector en el artículo 47. Este precepto, de hecho, completa el mandato contemplado en el artículo 26 y dispone que: *Los poderes públicos deberán facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados.*

El Estatuto de Andalucía, por su parte, establece en su artículo 25 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, y encomienda a la ley regular el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten.*

El artículo 37.22 refuerza estos mandatos y establece como principio rector de las políticas públicas La obligación de usar racionalmente el suelo *adoptando todas las medidas necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas.*

El artículo 16 del Estatuto de Autonomía valenciano profundiza en los sujetos protegidos. Así, si bien el derecho se reconoce a los *ciudadanos valencianos*, se estipula El deber legal de establecer ayudas que favorezcan especialmente a los jóvenes, las personas sin medios, las mujeres maltratadas, las personas afectadas por discapacidad y *aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas.*

Otros Estatutos de Autonomía, como el de Aragón o el de Castilla y León, siguen la sistemática constitucional y regulan directamente el derecho a la vivienda como un principio rector de las políticas públicas, con ciertas obligaciones para los poderes públicos. Así, el artículo 27 del Estatuto aragonés dispone que *Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados.*

El artículo 16.14 del Estatuto castellano leonés, por su parte, se limita a consagrar el deber de los poderes públicos de asegurar *El acceso en condiciones de igualdad de todos los castellanos y leoneses a una vivienda digna mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja.*

A diferencia, también, de la Constitución, los nuevos Estatutos no suelen vincular el reconocimiento del derecho a la vivienda o de principios rectores en la materia a un régimen de garantías más débil que el previsto para el resto de derechos estatutarios.

No es casual, por ejemplo, que el adverbio "solo", utilizado en el artículo 53.3 de la Constitución para determinar la eficacia jurídica y las posibilidades de alegación judicial de los principios rectores, haya desaparecido en algunos Estatutos de Autonomía, optándose por una fórmula que se compadece mejor con el principio de aplicación más favorable a su plena efectividad.

Concretamente, el artículo 39.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que los principios rectores *son exigibles ante la jurisdicción*, de acuerdo, eso sí, con lo que determinen *las leyes y las demás disposiciones que los desarrollan*. El artículo 40 del Estatuto andaluz, por su parte, estipula que *podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.*

Ambos artículos, en definitiva, sugieren que la garantía del derecho a la vivienda será mayor mientras más desarrollado se encuentre por vía legal. Pero ninguno sostiene que la eventual ausencia de ley comportaría per se la inexistencia de un contenido mínimo alegable ante los tribunales.

## 2 LOS COMPROMISOS DERIVADOS DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La determinación del contenido constitucional del derecho a una vivienda digna y de otros derechos vinculados con él tampoco puede desligarse de las previsiones establecidas en el Derecho Internacional de los derechos humanos.

El **artículo 10.2 de la Constitución**, de hecho, estipula que: *Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.*

Asimismo, el **artículo 96.1** establece que: *los tratados internacionales válidamente celebrados [...] formarán parte del ordenamiento interno”, de modo que sus disposiciones “sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.*

Una interpretación garantista de estos preceptos obliga a entender que **tanto la Declaración Universal como los tratados se convierten en parámetro interpretativo de todos los derechos y libertades contenidos en el Título I de la Constitución**, con independencia de cuál sea su ubicación al interior de la Constitución y por tanto de su sistema de garantías<sup>10</sup>.

### 2.1. LOS DERECHOS HABITACIONALES Y LA PROHIBICIÓN DE DESALOJOS EN EL CONVENIO EUROPEO DE DDHH

Un parámetro importante para determinar el alcance de algunos contenidos del artículo 47 de la Constitución y de otros derechos conectados con él es la jurisprudencia del **Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)**, también conocido como Tribunal de Estrasburgo. La función del TEDH, de hecho, es asegurar el cumplimiento del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de 1950. El CEDH no reconoce el derecho a la vivienda, puesto que básicamente contempla derechos civiles y políticos.

Sin embargo, a partir de los años ochenta del siglo pasado el TEDH comenzó a esbozar una “interpretación social” de algunos derechos civiles del CEDH y a derivar de ellos obligaciones concretas para los Estados. Estas obligaciones tenían que ver, sobre todo, con la tutela de colectivos especialmente vulnerables –como las familias sin techo, especialmente cuando había menores– que no podían satisfacer por sí mismas los derechos que les correspondían y que no contaban con

suficiente ayuda de los poderes públicos. Esta “**interpretación social**” de ciertos derechos civiles permitió al TEDH ocuparse de casos que involucraban la **protección de la vivienda de manera indirecta**, por conexión con derechos reconocidos en el CEDH.

En materia de desalojos las vías de conexión son las siguientes. En primer lugar, la existencia del derecho a la tutela judicial efectiva que proteja a las personas afectadas por órdenes de desahucio. El TEDH ha detallado este derecho consagrado en el Art.6.1 y Art. 13 CEDH en las siguientes garantías:

- **Derecho a un proceso equitativo** entendido como aquél que garantiza la igualdad de las dos partes en litigio de tal forma que puedan oponer sus razones, y disponer de los medios jurídicos y del tiempo suficiente para preparar su defensa. En el caso *Lunari c. Italia*, de 11 de enero de 2001, por ejemplo, el TEDH estableció que los procedimientos ejecutivos, caracterizados por su naturaleza rápida y expeditiva, también están sometidos al **principio de contradicción**.



- **Derecho a un recurso efectivo** en el sentido material y no sólo formal de la tutela judicial. Es decir, en el caso de los desalojos, la existencia de un recurso jurídico que posibilite efectivamente paralizar el desalojo y no actuar una vez que éste ya se ha producido.

En este ámbito, en segundo término, la conexión con los derechos civiles se articula en torno al **vínculo de los desalojos con la vulneración del derecho al respeto de la vida privada y familiar y al domicilio** artículo 8 CEDH<sup>11</sup>, **con la prohibición de tratos inhumanos o degradantes**, artículo 3 CEDH, y con el **artículo 1 del Protocolo I, que consagra el derecho al respeto de los propios bienes y a la propiedad**. Así, en la sentencia *Back c. Finlandia* de 2004 el TEDH consagró que las medidas privativas de la propiedad tenían que perseguir objetivos legítimos y a la vez contemplar una equilibrada relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

El Tribunal ha calificado los desalojos como la forma más extrema de injerencia en el derecho a la protección del domicilio. Además, el TEDH ha condenado la ausencia de condiciones mínimas de habitabilidad y la obligación de proveer un realojo adecuado a partir del derecho a la vida privada y familiar, al domicilio y a la correspondencia (art. 8) y al derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes (art.3).

- En el caso *López Ostra c. España*, de 1994, protegió de manera indirecta el derecho a la vivienda a través del derecho a la vida privada y familiar (artículo 8) en un caso de contaminación, humo y malos olores producidos por una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos.
- En *Stretch c. Reino Unido*, de 2003, sostuvo que la protección de los propios bienes incluía tutelar la expectativa de un arrendatario de suelo de continuar el alquiler (artículo 1 del Protocolo nº1).
- En el caso *Connors c. Reino Unido*, de 2004, sostuvo que el desalojo del demandante no había

respetado las garantías del debido proceso, al no ofrecer una justificación adecuada de la injerencia pública en el hogar y la vida familiar (artículo 8).

- En *Moldovan y otros c. Rumanía*, de 2005, consideró que las condiciones de vida de los demandantes, incluidas las habitacionales, y la discriminación racial de la que habían sido objeto por parte de las autoridades públicas, constituían un quebranto de su dignidad humana por la humillación y degradación que les habían provocado (artículos 3, 6.1, 8 y 14).
- En *McCann c. Reino Unido*, de 2008, sostuvo por fin que el beneficiario de una vivienda social no podía verse privado de su derecho sin intervención judicial, ya que el derecho al alojamiento debía considerarse como una "propiedad" protegida no solo en su aspecto sustantivo, por su vínculo con el artículo 1 del Protocolo Adicional, sino también en su aspecto procesal, por su relación con el artículo 6.1.

En materia de **prohibición de desalojos arbitrarios** esta jurisprudencia consagra las siguientes líneas de actuación por parte de los poderes públicos:

- No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el domicilio si no se trata de una **medida necesaria para la seguridad nacional**, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.
- El Estado debe justificar **si existe una situación de imperiosa necesidad que justifique** la extrema injerencia en el derecho a la vida privada y familiar que supone un **desalojo**. Se trata, pues, de dilucidar si los perjuicios que suponen la realización de un lanzamiento son **proporcionales al objetivo que persigue**.
- **Obligación de que las administraciones públicas garanticen el realojo adecuado** de las personas afectadas por desalojos. Esto significa proveer un

lugar permanente y acorde a las necesidades concretas de las personas afectadas. El realojo en casa de familiares o en albergues, por lo tanto, no resulta acorde a derecho, especialmente cuando se trata de colectivos vulnerables. En este sentido, resultan

de especial interés las **tres medidas cautelares contra el Estado español** con el objetivo de **impedir desalojos** de personas en situación de vulnerabilidad ante la ausencia de medidas orientadas a garantizar un realojo adecuado<sup>12</sup>.

## 2.2. LOS DERECHOS HABITACIONALES Y LA PROHIBICIÓN DE DESALOJOS ARBITRARIOS EN LA CARTA SOCIAL EUROPEA

Otro de los tratados internacionales de referencia en materia de derechos habitacionales es **la Carta Social Europea (CSE)**. En su versión original de 1961, la CSE no hacía mención alguna a las cuestiones habitacionales. En la versión revisada de 1996, en cambio, incorporó numerosos derechos ligados a la protección contra la pobreza y la exclusión social y al propio derecho a la vivienda. De manera específica, el **artículo 31 de la Carta revisada** compromete a los estados partes a adoptar medidas destinadas:

*“1. A favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente; 2. A prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación; 3. A hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes”.*

El órgano encargado de velar por el cumplimiento de la CSE es el **Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS)**. El Estado español no ha ratificado la versión revisada de la CSE ni el Protocolo que permite la presentación de quejas colectivas. Sin embargo, **la “jurisprudencia”** que el Comité ha ido desarrollando en relación con el artículo 31 y con otros artículos de la CSE que podrían afectar al **derecho a la vivienda** (como la protección de la vida familiar) debería ser un **criterio útil a la hora de determinar el alcance, no solo del artículo 47, sino de otros derechos constitucionales** que también podrían guardar alguna conexión con el mismo, como el derecho a la igualdad (artículo 14),

al libre desarrollo de la personalidad (artículo 10), a la intimidad personal y familiar (artículo 18) o a la integridad física (artículo 15)<sup>13</sup>.

Así, a partir del redactado de la Carta Social Europea Revisada, de los distintos casos resueltos a través del procedimiento de reclamaciones colectivas y de los informes estatales, el CEDS ha concretado las siguientes obligaciones públicas en materia de vivienda<sup>14</sup>:

- a)** Promover el **acceso a una vivienda adecuada**. Esto se refiere tanto a las condiciones físicas en términos de higiene y salud, como al hecho de evitar la sobreocupación y la seguridad en la tenencia. El CEDS añade que estas condiciones son exigibles a las construcciones nuevas y al resto. En este sentido, el Comité ha expresado que el derecho a la vivienda incluye también la obligación de planificar resultados y su concreción en el tiempo<sup>15</sup>.
- b)** **Atención de las personas sin hogar**. El CEDS considera que una persona sin techo es cualquier individuo que carece jurídicamente de una vivienda o de algún otro recurso habitacional adecuado. Para evitar el sinhogarismo es preciso adoptar medidas reactivas pero también preventivas, que incluyen **tanto la provisión de viviendas como medidas destinadas a evitar la pérdida de vivienda**.
- c)** Garantizar la **accesibilidad económica a la vivienda**. Según el CEDS una vivienda es accesible económicamente cuando la unidad familiar puede pagar los costes iniciales (fianza), el alquiler o hipoteca y demás gastos habitacionales (suministros,

mantenimiento, gestión) a largo plazo, a la vez que puede mantener un nivel de vida mínimo definido a partir de la sociedad en que se encuentre<sup>16</sup>. Con el ánimo de cumplir este objetivo los Estados tienen la obligación de proveer viviendas sociales e instaurar prestaciones de vivienda destinadas a los sectores de menores recursos<sup>17</sup>.

De la jurisprudencia del CEDS pueden extraerse, en realidad, varios corolarios:

- a) Los Estados no pueden reclamar una discrecionalidad absoluta a la hora de desarrollar sus políticas públicas
- b) Tampoco pueden ampararse de manera abstracta, para justificar sus incumplimientos, en la coyuntura económica o fiscal.
- c) Los Estados no sólo están obligados a poner ciertos medios al servicio de la satisfacción del dere-

cho a la vivienda sino también a generar resultados razonables, susceptibles de control ulterior.

- d) Dicho **control de razonabilidad** puede realizarse a partir de diferentes elementos:
  - Los avances efectivos en la satisfacción del derecho, acordes con las necesidades de la población;
  - La incursión en retrocesos injustificados, sobre todo cuando hubiera medidas alternativas menos lesivas para el disfrute del derecho;
  - La previsión de respuestas adecuadas para los diferentes grupos sociales, pero sobre todo para los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad;
  - La fijación de plazos de cumplimiento razonables de las políticas previstas, que no desactiven la eficacia del derecho.

## 2.3. LOS DERECHOS HABITACIONALES Y LA PROHIBICIÓN DE DESALOJOS ARBITRARIOS EN EL PIDESC Y EL PIDCP

El reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada también está presente en varios **instrumentos de Naciones Unidas**.

La **Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948**, en su artículo 25, declara: *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.*

El derecho a la vivienda también está reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Dicho artículo contempla: *El derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.*

Asimismo, establece la obligación estatal de dedicar el máximo de recursos disponibles, de forma que

los poderes públicos garanticen de forma progresiva (art. 2.1) y no discriminatoria (art. 2.2) la satisfacción de los derechos comprendidos en el Pacto. La determinación del alcance concreto de los artículos del PIDESC ha sido encomendada al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de Naciones Unidas.

Para ello, el Comité ha emitido diversas Observaciones Generales (OG). 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 nº 4, en la cual se establecen los diferentes componentes que definen el carácter “adecuado” de una vivienda, y la OG nº 7 que analiza la prohibición de desalojos forzosos como uno de los elementos integrantes del derecho a una vivienda. 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 concretas de los Estados parte.

## A. EL CONTENIDO BÁSICO DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

Al igual que el Comité Europeo de Derechos Sociales, el **Comité DESC** ha pormenorizado en su **OG nº 4** algunos de los elementos que definirían el **carácter “adecuado” de una vivienda**:<sup>18</sup>

- 1. Seguridad jurídica en la tenencia.** Los ocupantes del inmueble deben disfrutar de un régimen de tenencia que les otorgue una permanencia segura en el mismo. Este estatuto de seguridad no tiene por qué coincidir con el régimen de propiedad privada. Por el contrario, este régimen se ha mostrado con frecuencia incapaz de garantizar el acceso generalizado de la población a una vivienda adecuada. Otras formas de tenencia idóneas para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia pueden ser, de hecho, la propiedad cooperativa o social, el alquiler, el usufructo, la cesión de uso, etcétera.
- 2. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras.** Un alojamiento adecuado debe asimismo contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Así, el acceso al agua potable, alcantarillado, recolección de basura, electricidad, calefacción –cuando fuera necesario- ventilación y energía para cocinar. Se trata, igualmente, de que el hogar disponga de determinados equipamientos comunitarios, como servicios de bomberos y ambulancias en casos de emergencia, y de los transportes públicos y carreteras necesarios posibilitando el acceso a otros recursos básicos para el desarrollo personal como por ejemplo escuelas, centros de salud o puestos de trabajo.
- 3. Gastos soportables.** Los costes que supone tanto acceder a una vivienda digna como mantenerla no tienen que impedir la satisfacción de otras necesidades básicas. En principio, ninguna persona debería dedicar más del 30% de sus ingresos a la satisfacción del derecho a la vivienda.
- 4. Habitabilidad.** El hogar debe disfrutar de condiciones de higiene, salubridad, y seguridad.
- 5. Accesibilidad.** Los lugares de alojamiento deben ser accesibles para todas las personas, especialmente para colectivos en situación de vulnerabilidad física como las personas mayores o las personas con discapacidades o con funciones diferentes. Así, por ejemplo, para una persona con limitaciones motrices, una vivienda adecuada debe incorporar rampas de acceso, espacios adecuados para la circulación en sillas de ruedas, etcétera.
- 6. Ubicación.** La adecuación de una vivienda incluye también el hecho de que se encuentre situada en un lugar desde donde acceder a puestos de trabajo, escuelas o centros de salud y, sobre todo, en emplazamientos que no pongan en peligro el goce de otros derechos como la salud, la vida familiar y la intimidad. 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 generalizables, 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 tener en cuenta las formas de vida y de sustento de los beneficiarios del derecho.

## **B. EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA Y LA PROHIBICIÓN DE DESALOJOS FORZOSOS**

La **OG nº 7 del Comité DESC**, por su parte, dispone que el derecho a una vivienda adecuada previsto en el artículo 11.1 del PIDESC también comprende la prohibición de desalojos forzosos, esto es, aquellos de aquellos que obligan a personas, familias o comunidades a abandonar sus hogares y tierras, de 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. Entre las actividades que podrían constituir "circunstancias excepcionales" cabe mencionar las siguientes<sup>19</sup>:

- 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 atente contra la sanidad o la seguridad públicas;
- e)** Una conducta claramente delictiva, tipificada por la ley, que constituya una amenaza para los derechos ajenos;
- f)** La ocupación ilícita de una propiedad que esté habitada en el momento de la ocupación;
- g)** La ocupación de tierras o viviendas por una potencia ocupante

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 las personas 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 viviendas; 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) ofrecer recursos jurídicos a los afectados; h) garantizar la asistencia jurídica a quienes necesiten pedir reparación ante 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"**.

El creciente desplazamiento forzoso de personas con motivo de proyectos de desarrollo motivó la redacción por parte de la Relatoría Especial de Vivienda de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda de una normativa específica. Estos principios se encuentran incorporados en el informe anual 2006 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.<sup>20</sup> Entre las medidas a seguir se 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**.
- **El control de los poderes privados para que sus actuaciones no incrementen la vulnerabilidad de los grupos empobrecidos**.

### C. LA TIPOLOGÍA DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE DERECHOS HABITACIONALES Y DESALOJOS

Al igual que ocurre con la jurisprudencia del TEDH o del Comité Europeo de Derechos Sociales, el Comité DESC también ha establecido algunas obligaciones concretas que los Estados adquieren en materia de vivienda al ratificar el PIDESC. Según la **OG nº 3**, estas obligaciones serían básicamente de tres tipos: a) de respetar, b) de proteger y c) de satisfacer positivamente el derecho.

- a) Las **obligaciones de respetar** encierran obligaciones negativas, de no hacer, esto es, de no intervenir de manera arbitraria en el disfrute del derecho. Así, según el Comité, serían obligaciones de respeto **no emprender políticas deliberadamente regresivas** que empeoren las condiciones habitacionales existentes, no impulsar desalojos arbitrarios o no promover construcciones inseguras o en lugares protegidos.
- b) Las **obligaciones de proteger** estarían dirigidas a impedir interferencias arbitrarias en el disfrute del derecho a la vivienda por parte de terceros. Este sería el caso, por ejemplo, de la sanción o **prohibición de abusos provenientes de particulares como arrendadores, agencias inmobiliarias, constructores o entidades financieras**. Naturalmente, no todos los particulares vinculados al suministro de recursos habitacionales se encuentran igualmente vinculados al respeto de los derechos contenidos en el PIDESC. Un principio elemental en materia de derechos es que



**quienes ocupan una situación de mayor poder o de primacía en el mercado tienen mayores deberes de responsabilidad.** En materia de desalojos, por tanto, no puede otorgarse igual tratamiento al desahucio promovido por un pequeño propietario que al desalojo impulsado por entidades financieras. Las medidas que vinculen a personas y grupos privados respecto de los derechos habitacionales deben tener en cuenta su capacidad, recursos e influencias.

- c) Las **obligaciones de satisfacer**, por fin, serían aquellas medidas dirigidas a hacer efectivo, de manera positiva, el contenido del derecho a una vivienda adecuada. Este sería el caso, por ejemplo, de la obligación de **garantizar a los destinatarios de prestaciones habitacionales derechos de información y participación** en los planes y programas de vivienda, es decir, en la definición del contenido mismo del derecho; de la **obligación de promover viviendas públicas** o sociales asequibles.

Según la OG nº 3, muchas de estas obligaciones, como la garantía del contenido básico del derecho, son de carácter inmediato y resultan directamente exigibles ante los poderes públicos. Otras, en cambio, están supeditadas al principio de progresividad establecido en el art. 2.1. Sin embargo, que la satisfacción del derecho a la vivienda pueda ser progresiva, no debe entenderse como una autorización para la postergación sin límite del cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de vivienda. Por el contrario, **los poderes públicos deben demostrar:**

- a) que están realizando el **máximo de esfuerzos** (legislativos, administrativos, económicos);
- b) hasta el **máximo de recursos disponibles** (humanos, financieros, tecnológicos, informativos, económicos);
- c) para **satisfacer el derecho** en cuestión;
- d) identificando y dando **prioridad a los casos más urgentes** y a los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad.

Según el Comité DESC esta obligación de otorgar prioridad a las personas en mayor situación de vulnerabilidad regiría especialmente en situaciones de crisis económica, de recesión o de falta de disposición de recursos por motivo de políticas de ajuste estructural.

La utilización de estos estándares por parte de los tribunales internos es una práctica cada vez más frecuente en el derecho comparado<sup>21</sup>. En el caso español no ha sido así. El Tribunal Constitucional se ha mostrado reacio a la hora de utilizar las OG del Comité DESC para determinar el alcance de derechos constitucionales<sup>22</sup>. Sin embargo, existen numerosos argumentos que justificarían una actitud más garantista en la materia.

- El PIDESC fue ratificado por España en 1977 y forma parte, por tanto, del ordenamiento interno.
- España ha sido uno de los primeros países en ratificar el Protocolo Facultativo que, desde mayo de 2013, permite la presentación de quejas colectivas por vulneraciones al PIDESC. Esta ratificación supone una aceptación explícita de la función de control y de la doctrina del Comité DESC y sería incongruente con su desconocimiento en el ámbito interno.
- Hay diferentes órganos autonómicos como los consejos consultivos<sup>23</sup> y, sobre todo, las defensorías del pueblo, que ya han invocado las OG del Comité DESC<sup>24</sup>.

El PIDESC, en todo caso, no es el único tratado que tutela derechos habitacionales. El propio **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966** (PIDCP) consagra derechos especialmente relevantes en casos de desalojo. Esta conexión se da básicamente a través de **la inviolabilidad del domicilio** que contempla el artículo 17 del PIDCP, y de las garantías procesales que deben estar a disposición de las personas afectadas por procedimientos de desalojo, las cuales emanan del artículo 14 del PIDCP sobre **“derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales”**.

El órgano encargado de supervisar el cumplimiento del PIDCP es el Comité de Derechos Humanos (CDH). Al igual que el Comité DESC, el CDH elabora Observaciones Generales con el objetivo de concretar las prescripciones del PIDCP.

En su OG nº 16, y a efectos de evitar injerencias arbitrarias o ilegales, el CDH define el domicilio como “el lugar en el que una persona reside habitualmente”. Asimismo, impone a los Estados miembros una serie de obligaciones:

- Que el legislador determine las circunstancias “excepcionales” en que pueda darse lugar a la injerencia y su adecuación en todo caso a los estándares del Pacto.
- La obligación de recoger las demandas contra violaciones a la inviolabilidad del domicilio y las acciones estatales que se han llevado a cabo para remediarlas.

Respecto al derecho a la **tutela judicial efectiva** en general y por consiguiente también de las personas afectadas por procesos de desalojo es preciso atender a la **OG nº31** sobre la naturaleza de las obligaciones jurídicas de los Estados (artículo 2 del PIDCP) y a la **OG nº 32** al artículo 14 del PIDCP relativa al derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia.

En particular, el Comité determina las condiciones para garantizar la igualdad entre las partes y para proveer garantías judiciales que más allá de su existencia formal supongan medidas efectivas de defensa. Entre otras cuestiones el Comité entiende que las personas tienen que:

- Disponer de **recursos accesibles y efectivos** para denunciar las violaciones de derechos.
- Poder exigir **medidas provisionales** para que cese la violación del derecho.
- Tener garantizado el acceso a los tribunales y a los medios procesales oportunos para defenderse. Esto significa entre otras cuestiones la posibilidad de apelar la decisión judicial, el derecho a disponer de una asistencia letrada y en general de las **condiciones necesarias para que no se produzca una desventaja para el demandado**. En *Dudko c. Australia* de 2007, por ejemplo, el CDH cuestiona que el acusado no pueda defenderse durante la audiencia por medio de su abogado mientras que el abogado de la fiscalía del Estado sí está presente.
- Poder conocer y tener la posibilidad de oponerse a las pruebas y los argumentos que presente la parte contraria. En el caso *Jansen-Gielen c. los Países Bajos*, de 2012, párrafo 8.2, por ejemplo, el Comité establece que *Al no existir la garantía de la igualdad de condiciones entre las partes respecto de la presentación de pruebas para los fines de la vista del caso se ha cometido una violación del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto*.

Además, las administraciones públicas deberán aportar información acerca de los obstáculos y dificultades que en la práctica tienen los recursos judiciales y que menguan su efectividad.



## 3 LOS COMPROMISOS DERIVADOS DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

El derecho internacional de los derechos humanos no es la única fuente de interpretación del artículo 47 de la Constitución española y del resto de derechos relevantes en materia de vivienda.

El **artículo 93 de la Constitución** establece que: *Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución*. Asimismo, encomienda a *“las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.*

Este artículo es la **fuentes de las obligaciones que el derecho de la Unión Europea (UE) impone al Estado español**. En materia habitacional, estas obligaciones se ejercen de manera indirecta. Las competencias en materia de vivienda corresponden fundamentalmente a los Estados y las políticas habitacionales de cada país dependen, por tanto, de su particular concepción del Estado social y de los derechos.

Sin disponer de atribuciones específicas en materia habitacional, la UE ha tenido un peso importante en el desarrollo del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna. No obstante, a diferencia de lo que ocurre con el derecho internacional de los derechos humanos, los compromisos que la UE impone en materia de vivienda vienen marcados por una tensión.

- a) **Existen una serie de compromisos provenientes de la UE potencialmente garantistas.** Estos compromisos están vinculados al desarrollo de competencias comunitarias de ámbito social estrechamente ligadas a los derechos habitacionales. Este es el caso de materias como 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.
- b) **Junto a estos, la UE impone otros compromisos que tienen un impacto restrictivo en la garantía del derecho a la vivienda y de los derechos sociales en general.** Estos compromisos tienen que ver con la promoción de la libre competencia, el fomento de la libertad de capitales, servicios y mercancías, y con la presión para la eliminación del déficit y de la deuda pública sobre los países de la eurozona.

### 3.1. LOS DERECHOS HABITACIONALES EN LA CARTA DE NIZA Y EN ALGUNAS DIRECTIVAS EUROPEAS

En virtud de los títulos de ámbito social se proclamó en 2000 la **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea**, conocida como Carta de Niza. En su artículo **32.3**, este instrumento 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”*

Además, la Carta reconoce derechos igualmente vinculados a los derechos habitacionales como la protección de los consumidores (artículo 38), el derecho a la protección de la vida familiar (artículo 33) y el derecho de acceso a los servicios de interés económico general (artículo 36).

En diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta adquirió el mismo carácter jurídico vinculante que los Tratados. A tal efecto, la Carta fue enmendada y proclamada por segunda vez en diciembre de 2007.

A partir de las competencias mencionadas también se han dictado diferentes directivas que permiten proteger derechos habitacionales:

- **Directiva 93/13/CEE, de 5 de abril de 1993, sobre cláusulas abusivas en contratos celebrados con consumidores.** Esta directiva resulta de especial interés en el ámbito de la concesión de créditos y otros productos financieros vinculados a la adquisición de una vivienda. La norma comunitaria define las cláusulas abusivas como aquellas que han sido **redactadas previamente, sin que el consumidor haya podido influir sobre su contenido y que actúen en detrimento suyo** (art.3). Además, corresponderá al profesional acreditar que la cláusula no es abusiva. Estas cláusulas **no vincularán al consumidor**. La norma comunitaria fue transpuesta al ordenamiento español a través de la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación. Entre otras cuestiones la ley española establece la competencia del juez para interpretar la nulidad de una cláusula en concreto y cómo esta nulidad se aplica o no a la totalidad del contrato. No obstante, el legislador español posibilita que “cláusulas ilegibles, ambiguas, oscuras e incomprensibles sean efectivas si han sido expresamente aceptadas por escrito por el adherente”. Esta confusión fue aclarada a través de la Sentencia del Tribunal de Justicia **de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013**.
- **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, consagra la **inversión de la causa de la prueba en supuestos de posible discriminación**. En virtud del mismo, es la parte acusada de discriminar quien tiene que probar que no ha habido desigualdad de trato y no la presunta víctima. Asimismo, la Directiva exige la adopción de sanciones y de medidas de protección contra posibles represalias hacia las personas que hayan denunciado la discriminación. Este principio se ha empleado especialmente en el ámbito de la vivienda por su relevancia en la lucha contra fenómenos como el mobbing o acoso inmobiliario. Este es el caso por ejemplo de la Ley Catalana Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en sus artículos 45 y 47.
- **La Directiva 2001/42, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación ambiental** de determinados planos y proyectos. Esta norma, traspuesta al ordenamiento español con cierto retraso, a través de la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes, se suma a la Directiva 85/337 de 1985 relativa a las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente. En concreto, la directiva instaura la obligación de **realizar una “evaluación ambiental estratégica” antes de iniciar la formulación del plan urbanístico** o de la construcción de que se trate.
- **Propuesta de Directiva de 31 de marzo 2011 sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial.** La futura directiva procura promover un funcionamiento más responsable y una cierta armonización en el seno de la UE del sector financiero. En particular, la propuesta busca facilitar el acceso a la información de los consumidores y evitar su sobreendeudamiento a través de una evaluación de la solvencia previa a la concesión del crédito. A su vez, la propuesta de directiva

está orientada prevenir el inicio de procedimientos de ejecución hipotecaria y pretende limitar los intereses de demora, en principio a un máximo de 3 veces el precio del dinero. La dación de la vivienda en pago de la deuda, no obstante, parece que continuará siendo una condición vinculada al acuerdo previo entre las partes. El dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre la propuesta sugiere que sea el prestatario quien asuma el impago cuando la evaluación de la solvencia del consumidor haya sido “mediocre”. Finalmente, el redactado actual otorga a los tribunales la capacidad de suspender cautelarmente un desahucio si el afectado denuncia cláusulas abusivas.

Además de las directivas existen diversos documentos en los que se consagran significativos avances en materia de derecho a la vivienda. Este es el caso, por un lado, de la **“Carta Europea de la Vivienda” aprobada en 2006** por el Intergrupo de política urbana y vivienda del Parlamento Europeo, en la que se consagra la existencia de un derecho fundamental a la vivienda en el ordenamiento comunitario como aspecto crucial para

el mantenimiento de la cohesión social en Europa. Por otra parte, el **Parlamento Europeo** ha aprobado en **abril de 2013 un Informe sobre la vivienda social en la Unión Europea** en el que consigna las siguientes consideraciones<sup>25</sup>:

- El **acceso a una vivienda social es “un derecho fundamental** que constituye una condición previa para **ejercer** y obtener el acceso a **los demás derechos fundamentales** y a una vida digna”.
- La normativa hipotecaria debe proteger a los consumidores y fomentar un “justo reparto de los riesgos”. Para ello, aboga por la renegociación de la deuda o la dación en pago para las familias en quiebra e **insta a los Estados parte a que impidan que las familias desahuciadas sigan endeudadas.**
- Finalmente, recuerda **la importancia de que las organizaciones sociales participen en la definición de las estrategias en materia de vivienda** y enfatiza en la necesidad de **controlar el precio de los alquileres**, además de promover otros regímenes de tenencia como las cooperativas de vivienda sin ánimo de lucro.

### 3.2. EL TRIBUNAL DE LUXEMBURGO Y LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS HIPOTECADAS COMO CONSUMIDORES

El órgano encargado de supervisar el cumplimiento de estas directivas, de los derechos consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de 2000 y, en general, el derecho de la UE es el **Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)**, también conocido como Tribunal de Luxemburgo<sup>26</sup>.

Recientemente, **algunas de sus resoluciones han incidido positivamente, a través de la protección del derecho de los consumidores, en cuestiones vinculadas a la protección de derechos habitacionales.**

Este es el caso de la Sentencia de 14 de marzo de 2013 que considera incompatible el régimen español

de ejecuciones hipotecarias y desahucios con las obligaciones en materia de protección de consumidores establecidas en la directiva 93/13/CEE. La sentencia respondía a la cuestión prejudicial<sup>27</sup> planteada por Juzgado de lo Mercantil nº3 de Barcelona, sobre si las limitadas causas de oposición por parte del deudor en el procedimiento hipotecario vulneraban el derecho a la tutela judicial efectiva del consumidor. En particular el juez de la causa planteaba tres cuestiones, una relativa a la tutela judicial efectiva y otras dos sobre el concepto de cláusulas abusivas:

- Si es conforme a derecho que el juez encargado del procedimiento de ejecución hipotecaria no

pueda analizar la existencia de cláusulas abusivas y llegar a suspender el procedimiento de ejecución hipotecaria

- Si es abusivo que el banco pueda anticipar el vencimiento de un contrato hipotecario y reclamar el total de la deuda ante el impago de una sola cuota
- Si es abusivo establecer intereses de demora del 18% cuando el tipo ordinario pactado con la entidad fue del 4,87%

El TJUE, por su parte, realizó las siguientes consideraciones:

- Con respecto a la suspensión del procedimiento de ejecución, el TJUE obliga a modificar la legislación de tal forma que el juez pueda conocer de oficio la existencia de cláusulas abusivas y llevado el caso poder suspenderlo. Será **el juez quien decida si las cláusulas invalidan el contrato hipotecario o bien si pueden repararse de alguna otra forma**. En definitiva, el TJUE considera que en tanto en cuanto el procedimiento declarativo no prevé la suspensión cautelar del desalojo carece de efectividad.

- Con respecto a las cláusulas de **vencimiento anticipado** de la deuda, **el juez deberá examinar si el incumplimiento ha sido lo suficientemente grave** “con respecto a la duración y cuantía del préstamo, y si el derecho nacional prevé “medios adecuados y eficaces” para que el consumidor pueda “poner remedio a los efectos del vencimiento anticipado del préstamo”.
- **En materia de intereses de demora**, de nuevo, el Tribunal de Luxemburgo considera que **el juez deberá valorar de oficio si son excesivamente elevados**. Para lo cual deberá comparar el interés de demora que fija el banco con el tipo de interés legal, verificar que éste es adecuado para garantizar la realización de los objetivos que el interés de demora persigue en España, y comprobar que no va “más allá de lo necesario para alcanzarlos”.

Con el objetivo de adaptar la legislación hipotecaria española, dos meses después de la sentencia del TJUE el gobierno central aprobó la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

### 3.3. LA PRESIÓN DE LA UE A FAVOR DE LAS LIBERTADES DE MERCADO Y DE LA AUSTERIDAD EN LA ZONA EURO

Junto a este bloque de compromisos potencialmente garantistas, **la UE también ha impulsado normativa y medidas con un impacto restrictivo en el derecho a la vivienda y en los derechos sociales**. Esta orientación, de hecho, ha sido predominante desde la aprobación del Acta Única (1986) y del Tratado de Maastricht (1993) y ha tenido un papel destacado desde el estallido de la crisis.

Más allá de casos aislados, como los antes mencionados, **la jurisprudencia del TJUE ha venido marcada por la subordinación de los derechos sociales a la promoción de la libre circulación de capitales, ser-**

**vicios y mercancías**. Uno de los fallos más emblemáticos en este sentido es el del *caso Viking*, de 11 de diciembre de 2007, en el que el Tribunal de Luxemburgo dio la razón a una empresa finlandesa que, tal y como denunciaban los sindicatos, cambió su domicilio a Estonia para aprovechar que los sueldos eran más bajos. Esta subordinación de los derechos laborales a la libertad de establecimiento empresarial constituye una línea jurisprudencial que vuelve a repetirse en el *caso Laval* de 18 de diciembre de 2007 y en el *caso Ruffert* de 3 de abril de 2008, entre otros.

Otro de los órganos de la UE que ha priorizado el Derecho de competencia, las libertades de mercado y las políticas de austeridad sobre los derechos habi-

tacionales y sociales ha sido la Comisión Europea. De hecho, la Comisión, junto al Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, integra la Troika que, tras el estallido de la crisis de 2008, ha impuesto a los Estados europeos rescatados políticas de ajuste reñidas con los derechos habitacionales existentes.

En Holanda, por ejemplo, la Comisión Europea ha ejercido una presión decisiva a favor de la restricción de la política social de vivienda, una de las más avanzadas del continente. Atendiendo la reclamación de promotores y constructores privados con fines de lucro la Comisión consideró que la vocación universal del sistema público de vivienda distorsionaba la libre competencia. En 2009, tras más de 5 años de negociaciones, el Gobierno holandés acabó por restringir el acceso a viviendas públicas a personas con escasos recursos económicos. De esta forma eliminaba la “competencia” que suponía para promotores y constructores con

fines de lucro la amplia presencia de vivienda asequible y de buena calidad que se proporcionaba desde el sector social<sup>28</sup>.

El rescate bancario de Portugal en 2011 también se vinculó a la agilización de los desahucios de personas de bajos ingresos y a la eliminación progresiva del control de la renta de alquiler<sup>29</sup>.

En el caso de España, por su parte, la UE ha impulsado el saneamiento del sector financiero sin establecer criterios sociales como que las entidades beneficiadas favorezcan el alquiler social de las viviendas vacías en su poder, o bien que posibiliten la dación en pago de la vivienda habitual en caso de deudores de buena fe. Asimismo, cuando la Junta de Gobierno de Andalucía anunció su voluntad de forzar el alquiler temporal de las viviendas infra-utilizadas en manos de las entidades financieras, la Comisión planteó “serias dudas” respecto a la legalidad de la medida.

## NOTAS

1. Según la jurisprudencia constitucional (entre otras, la STC 107/1984, FJ 3), el derecho a la vivienda sería uno de aquellos que pueden pertenecer o no a los extranjeros según lo dispuesto en tratados y leyes. Sin embargo, alguna doctrina ha defendido que, de una interpretación sistemática del artículo 47 CE en conexión con el artículo 10 CE, referido a la dignidad y al libre desarrollo de las personas, y el 9.2 CE, concerniente a la libertad e igualdad de los “individuos”, “grupos” o “ciudadanos”, resultaría su extensión también a los extranjeros. Este es el punto de vista, por ejemplo, de Ponce, J. en su “Prólogo” a Kenna, P., *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, Prohabitatge, Barcelona, 2006, pp. 19 y 20. Algunas comunidades autónomas, de hecho, llegaron a reconocer también a los extranjeros sin residencia legal ayudas de vivienda vinculándolas a sus competencias en materia de asistencia y bienestar social.
2. El artículo 47 de la constitución española tampoco excluye un reconocimiento específico del derecho a personas sin “recursos suficientes” (art. 26 del Estatuto catalán) o sin “medios” (art. 22 del Estatuto balear) a los colectivos “más necesitados” (art. 27 del Estatuto aragonés; art. 37.22 del Estatuto andaluz) o “en desventaja” (art. 16.14 del Estatuto de Castilla y León), a los “jóvenes” (art. 27 del Estatuto aragonés), a las “personas mayores” (art. 13.5 del Estatuto leonés), a las “mujeres maltratadas”, a las “personas dependientes” o simplemente a “aquellas en cuyo caso estén justificadas las ayudas” (art. 22 del Estatuto balear).
3. Sobre esta tensión entre derechos fundamentales y patrimoniales han insistido sobradamente autores como Ferrajoli, L. Vid., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de P. Andrés y A. Greppi, Trotta, Madrid, 1999.
4. Vid. STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley andaluza 8/1984, de reforma agraria, FJ 2, 4, y 5. Según el Tribunal Constitucional, el único límite que el artículo 33 marca a las actuaciones públicas dirigidas a asegurar estos objetivos sería la desnaturalización del propio derecho de propiedad, de manera que este resultara irreconocible o se tornara impracticable. Esta eventual desnaturalización del derecho de propiedad, que se produciría, por ejemplo, si no se salvaguarda su rentabilidad, o si las medidas de intervención pública fueran desproporcionadas, marcaría la frontera entre una delimitación legítima y una limitación ilegítima del mismo; o, si se prefiere, entre una delimitación del contenido esencial del derecho de propiedad amparada en razones sociales, como las que pueden derivarse de la garantía del derecho a la vivienda, y una intervención expropiadora y, por tanto, indemnizable.
5. La Sentencia del Tribunal Supremo 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”.
6. A menudo, la consideración del derecho a la vivienda y de otros derechos sociales como no justiciables proviene de una concepción equívoca de la noción de justiciabilidad. Un derecho puede resultar justiciable en algunos de sus contenidos y no en otros. Su carácter subjetivo, por tanto, no es determinable *tout court* sino que es susceptible de gradaciones.
7. Vid., entre otras, la STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6, o la STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 4.
8. Vid., por ejemplo, las STC 120/1990, de 27 de junio, fundamento jurídico 4º; y 57/1994, de 28 de febrero, fundamento jurídico 3º.
9. STC 11/1981, de 8 de abril.
10. Para una reflexión más general al respecto, vid. Saiz Arnaiz, A., *La apertura constitucional al Derecho internacional y europeo de los derechos humanos*. El artículo 10.2 de la Constitución española, CGPJ, Madrid, 1999.
11. El Tribunal define “domicilio” en un sentido amplio, incluyendo en él la ocupación de una casa durante un largo período sin ser propietario, un alojamiento ocupado por un arrendatario aunque se haya finalizado el contrato, las caravanas o domicilios no fijos.
12. La primera medida cautelar, de 12 de diciembre de 2012, se refiere al intento de desahuciar a una familia del barrio de Vallecas, Madrid, de la vivienda pública que habían ocupado durante años tras quedar vacía. En el segundo, 3537/13 de 31 de enero de 2013, se actuó en contra del derribo de una vivienda en Cañada Real, Madrid. En ambos casos, ante la situación de extrema vulnerabilidad habitacional en que quedarían las personas afectadas el TEDH establece la necesidad de que las autoridades garanticen un realojo adecuado y seguro como condición necesaria para poder llevar a cabo el desalojo. En octubre de 2013, en Girona, un grupo de familias ocupó un bloque de viviendas vacías propiedad de la SAREB, una entidad privada constituida con un 45% de capital público. En un primer momento, el Tribunal ordenó parar el desalojo de dos familias con hijos menores de edad por razones similares a las aducidas en los casos anteriores. El Gobierno, empero, alegó que tolerar las ocupaciones ponía en riesgo un “interés nacional” y que en este caso sí se habían ofrecido a los afectados alternativas habitacionales (un punto que no se desprendía con claridad de su escrito). Al final, el TEDH decidió levantar la medida cautelar.
13. La utilización de estos criterios no sería una novedad. El Tribunal Constitucional, de hecho, ya realizó este tipo de operación con la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea cuando su carácter vinculante aún no estaba previsto en los tratados europeos. Así, por ejemplo, en la STC 17/2006, de 30 de enero, FJ 5. Sobre el posible papel de la Carta en el ámbito constitucional español, vid. Jimena Quesada, L., “La Carta Social Europea como instrumento de democracia social en Europa y en España”, en *Escritos sobre derecho europeo de los derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
14. Asociación ProHabitatge, *Dret a l'habitatge. Dels orígens fins avui*, Barcelona, 2009.
15. En el caso de la Federación Europea de Entidades Estatales que Trabajan con las Personas sin techo (FEANTSA) contra Francia, de




- 2007, el Comité sostuvo que los poderes públicos no solo debían adoptar medidas en materia habitacional sino también garantizar su efectividad, comenzando por ofrecer información adecuada sobre la situación habitacional, un calendario para la aplicación de sus políticas, y respuestas, sobre todo, para los casos más urgentes y los colectivos más vulnerables.
16. En la reclamación colectiva de FEANTSA c. Eslovenia, caso nº 53/2008, el Comité subrayó expresamente que los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad tenían que poder acceder económicamente a una vivienda adecuada.
  17. Ver en este sentido la queja nº 58/2009 de la organización internacional contra los desalojos, COHRE, contra Italia.
  18. Cfr. Pisarello, G. Vivienda para todos: Un derecho en (de)construcción, Icaria, Barcelona, 2003; y Kenna, Padraic, Los derechos a la vivienda y los derechos humanos, op.cit.
  19. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, Los desalojos forzados y los derechos humanos. Folleto informativo nº 25. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet25sp.pdf>
  20. E/CN.4/2006/41, de 14 marzo 2006.
  21. Así, por ejemplo, en la célebre sentencia del Tribunal Constitucional Sudafricano en el caso Gobierno de la República de Sudáfrica y otros c. Irene Grootboom y otros, del 4 de octubre de 2000. Más recientemente, la Corte Suprema de Justicia de Argentina ha recordado, en la causa Q. C., S. Y. c. el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de 2012, que el Comité DESC es “el intérprete autorizado del Pacto homónimo en el plano internacional y cuya interpretación debe ser tenida en cuenta ya que comprende las “condiciones de vigencia” de este instrumento. En aplicación de las OG nº 3 y la OG nº 4 el Tribunal considera que el alojamiento temporal que proporcionaba el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a una madre y su hijo discapacitado vulneraban el derecho a la vivienda, y establecía la necesidad de que el gobierno local proporcionase “un alojamiento permanente y con las condiciones edilicias adecuadas a la especial situación de vulnerabilidad del menor”. De manera similar, la sentencia T-312/12 de la Corte Constitucional Colombiana de 26 de abril 2012 menciona expresamente la OG nº 15 del Comité DESC en lo referente al derecho al agua y su importancia para la salud física y mental así como para un nivel de vida adecuado. La Corte añade que la OG establece criterios dirigidos al Estado para que mediante legislación, presupuesto y acciones económicas “se consiga la mayor cobertura posible del derecho al agua de toda la población”.
  22. En su Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, sobre la reforma del Estatuto de Autonomía valenciano, el Tribunal Constitucional sugiere que el art. 10.2 CE no ampara el reconocimiento del derecho al agua que la Observación General nº 15 del Comité DESC considera incluido en el art. 11.1 del PIDESC. Según el TC, “aun admitiendo que podamos estar ante un derecho emergente de tercera generación, es claro que en el momento actual su incipiente gestación se refleja en instrumentos internacionales que no requieren de manifestación expresa de la voluntad de los Estados, por lo que no puede hablarse de la asunción de compromisos concretos al respecto por parte de España”.
  23. En el Fundamento Jurídico 3º del Dictamen 282, de 29 de noviembre de 2007, del Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya sobre el Proyecto de ley del derecho a la vivienda, se citan como elementos del contenido del derecho “la habitabilidad, los gastos soportables, la disponibilidad de servicios materiales e infraestructuras”. Aunque el Consejo no la cita de manera explícita y realiza más bien una interpretación restrictiva de la misma, todos estos elementos están recogidos en la Observación General nº 4 del Comité DESC sobre el derecho a la vivienda.
  24. Ver, por ejemplo, el artículo del Ararteko, Lamarca, I., “Los desahucios: un acuciante problema social que precisa de un enfoque de derechos humanos”, en Jornada de Trabajo sobre Medidas para la protección eficaz del derecho constitucional a la vivienda en un entorno de crisis económica, Oviedo, 2012.
  25. A7-0155/2013, abril de 2013
  26. Para llevar a cabo esta función el TJUE dispone de 7 clases de recursos, entre ellos la posibilidad de que los jueces nacionales planteen una “cuestión prejudicial” con el objetivo de dilucidar la correcta aplicación del derecho de la Unión en un supuesto caso sobre el que tengan que pronunciarse.
  27. La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al TJUE acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional. Es el tribunal nacional el que debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. La sentencia europea vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.
  28. Vid. European Commission-IP/09/1928, de 15 de diciembre de 2009. Recientemente, en 2012, tras una intensa campaña de descrédito del sistema público de vivienda, la patronal del sector de la construcción francesa, la Union nationale de la propriété immobilière, ha interpuesto una queja similar.
  29. Vid. Comisión Europea, Portugal: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, mayo de 2011.





# 02

## EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS HABITACIONALES Y DE LA PROHIBICIÓN DE DESALOJOS ARBITRARIOS



Este apartado tiene tres objetivos distintos. Por un lado, clarificar el reparto de competencias en materia de vivienda y prohibición de desalojos forzosos entre los distintos niveles de la administración. Por otra parte, mostrar algunas de las normas de ámbito estatal y autonómico sobre las que descansa la implementación de la política urbanística y de vivienda. Finalmente, este capítulo recoge algunas de las normas estatales y de las propuestas autonómicas y locales desarrolladas con motivo de la crisis habitacional.

# 1

## LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE DERECHOS HABITACIONALES Y DESALOJOS

En un **Estado compuesto** como el español, la **garantía de los distintos elementos que integran el derecho a la vivienda y la prohibición de desalojos arbitrarios** aparece **repartida** entre diferentes niveles institucionales: el **Estado central, las Comunidades Autónomas (CCAA) y los gobiernos locales**.

La dimensión competencial es relevante ya que permite saber qué instancia territorial puede o debe hacer algo para satisfacer el derecho. No obstante, la complejidad en la organización territorial ha sido fuente frecuente de conflictos competenciales. El complejo equilibrio entre unidad y autonomía ha dado lugar a numerosos conflictos positivos entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Esto ha generado una rica jurisprudencia del Tribunal Constitucional referida a la delimitación competencial respecto al alcance, sobre todo, de los artículos 149.1.1, 11 y 13 CE<sup>1</sup>. También ha favorecido la tendencia de los poderes públicos a no asumir muchas de sus responsabilidades vinculadas a la satisfacción del derecho a una vivienda adecuada y de prevención de desalojos arbitrarios<sup>2</sup>.

### COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

El artículo 149.1 CE atribuye al Estado central competencia exclusiva sobre diversas materias. Hay 4 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”. Esta atribución es la que explica, por ejemplo, que si bien las competencias de urbanismo y vivienda puedan ser autonómicas, sea el gobierno central quien establezca la legislación básica a través de la Ley de Suelo, o bien que pueda existir un Ministerio de Vivienda.
- El **apartado 6** que consagra la responsabilidad del gobierno central de **desarrollar la legislación en materia civil y procesal**. De tal forma, pues, que es responsable en materia de arrendamientos urbanos y en cuanto a la legislación en materia de ejecuciones hipotecarias, desalojos, y de procedimiento de expropiación.
- 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 que significan entre otras cuestiones que el gobierno central sea responsable de la legislación hipotecaria y de la política de acceso al crédito.
- El **apartado 13**, que prevé la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la **planificación general de la actividad económica**”. Este precepto, sumado al apartado 1 relativo a la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles, se ha em-



pleado como cajón de sastre para englobar distintas actuaciones estatales como por ejemplo la política de ayudas al alquiler<sup>3</sup>, y en general la planificación básica de la vivienda de protección oficial (VPO) y los respectivos instrumentos de financiación<sup>4</sup>.

En términos muy esquemáticos, podría decirse que el **gobierno central**:

- a) Ha coordinado **la vivienda como sector económico**;
- b) Ha regulado las condiciones básicas para su **ejercicio como derecho**;
- c) Ha establecido **la política fiscal** en la materia (excepto en Navarra y en la Comunidad Autónoma Vasca);
- d) Ha elaborado la normativa básica sobre edificación, construcción y sobre el **régimen de alquiler**;
- e) Ha definido actuaciones susceptibles de protección, regulando su **financiación**, el nivel de protección o la aportación de recursos; f) ha legislado sobre **derecho hipotecario** y registral y **expropiación** forzosa.

## COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El artículo **148.1 CE** 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.

En la actualidad **todas las CCAA** han asumido en sus Estatutos de Autonomía la **competencia en materia de vivienda con carácter exclusivo**. Esto significa que las CCAA están facultadas para desarrollar su política de vivienda con cargo a sus recursos y les corresponde también el planeamiento y la gestión urbanística y su control. 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
- Urbanizaciones del suelo

Básicamente, las Comunidades Autónomas, han sido competentes, dentro de lo asumido por sus respectivos estatutos, a la hora de desarrollar su **propia legislación en materia de vivienda y urbanismo**. Respecto de la financiación de actividades protegidas **participan en el Plan Estatal de Vivienda** y gestionan su aplicación en su ámbito territorial a través de planes propios. Ello no les ha impedido, en todo caso, contar con un **régimen propio de ayudas que, en ocasiones, son complementarias de las estatales** y, en otros casos, medidas que comprenden actuaciones no previstas a escala estatal, tanto en materia de vivienda como de suelo residencial.

## COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Estas competencias estatales y autonómicas no han excluido la intervención de las administraciones locales, cuyo papel en la política habitacional y urbanística ha sido definido, entre otras, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

En concreto, la **Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)** otorga a los ayuntamientos **un papel fundamental en la política de vivienda**, sobre todo a partir de los **art. 25.2 d) y 28**:

- Las administraciones locales son responsables de la **planificación urbana y gestión del suelo destinado al proceso de urbanización** y en particular para conseguir suelo dirigido a vivienda protegida.
- 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.
- Los ayuntamientos están además facultados para **complementar las actividades que realicen otras administraciones públicas** en el ámbito de vivienda.

De tal forma que, siempre y cuando no entren en contradicción con la regulación estatal y autonómica, disponen de un margen de actuación nada despreciable. Además de disponer de competencias en materia de vivienda, la LRBRL atribuye a las corporaciones locales **capacidad de actuación en aspectos estrechamente vinculados** como:

- Prestación de los servicios sociales en los que recae la **atención a las personas en situación de vulnerabilidad habitacional**.
- **Defensa de consumidores y usuarios**, con lo que puede intervenir, aunque con importantes limitaciones, informado y defendiendo a los consumidores hipotecarios;
- Participación en la gestión de la **atención primaria de la salud**, herramienta esencial para la prevención, sensibilización y atención de todos los problemas sanitarios derivados de un desalojo por motivos económicos o de las malas condiciones habitacionales.
- La **protección del medio ambiente**.

La capacidad de actuación de las corporaciones locales está siendo objeto de debate parlamentario. Bajo criterios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos **el Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración de 6 de septiembre de 2013** busca eliminar las competencias en un sentido amplio que consagra la actual LBRL y consignaría, en cambio, un **listado cerrado de las posibles actuaciones de los gobiernos locales**<sup>5</sup>.

En síntesis, puede decirse que son **las comunidades autónomas quienes tienen la competencia de planificar y ejecutar su política de vivienda sobre un suelo cuya planificación y gestión es competencia de los ayuntamientos**. Sin embargo, **la competencia estatal en cuestiones como la política crediticia e hipotecaria, la promoción de la vivienda social, la regulación del alquiler, la normativa en materia de desalojos y sobre todo la desigual distribución presupuestaria** entre los diferentes niveles de gobierno, **otorgan un papel central al Estado**.

ÁMBITO	MARCO NORMATIVO	COMPETENCIAS Y FACULTADES
<b>ESTATAL</b> Definidas en la CE y sentencias del TC	Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de ordenación de crédito banca y seguros (149.1.11 CE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>Elaborar los Planes de Vivienda que las CCAA deben desarrollar.</li> </ul>
	Bases de la ordenación del crédito y coordinación actividad económica (149.1.13 CE) <sup>6</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Determina la regulación y el financiamiento de la promoción privada de vivienda pública.</li> <li>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.</li> <li>Regula las hipotecas y el acceso al crédito</li> </ul>
	Legislación mercantil, y legislación civil Art.1491.6 y 8 CE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituir el régimen de alquileres públicos y privados, y por lo tanto su duración y características.</li> <li>Regular el régimen de propiedad y cuestiones relativas a la construcción</li> </ul>
	Igualdad de los españoles, protección del medioambiente Art. 149.1.1, 18, 23 CE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer la normativa básica con respecto al suelo (Ley de Suelo) y el destino mínimo que debe dedicarse a usos sociales</li> </ul>
	Inmigración Art. 149.1.2 CE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regula el régimen general de derechos de las personas inmigradas.</li> </ul>
Expropiación Art. 149.1.18 CE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regula el régimen de expropiación forzosa</li> </ul>	
<b>AUTONÓMICO</b> Definidas en la CE, Decretos de Traspaso, Sentencias del TC y Estatutos de Autonomía	Ordenación territorio, urbanismo y vivienda Art. 148.1. 3 CE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollan las normas básicas de actuaciones protegibles y los planes estatales de vivienda</li> <li>Determinan la regulación y el financiamiento de la promoción pública de vivienda autonómica</li> <li>Establecen la legislación en materia de vivienda y urbanismo</li> <li>Tienen competencia en materias afines tales como asistencia social, juventud, promoción de la mujer, tutela de menores, etcétera.</li> </ul>
<b>MUNICIPAL</b> 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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, definición de la forma urbana, recalificación de suelo y la mejora y consolidación del suelo urbano existente.</li> <li>Promoción y gestión de viviendas</li> <li>Protección de la salubridad pública</li> <li>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.</li> </ul>

Tabla 1: Relación entre distribución de competencias y derechos habitacionales

## 2 DESARROLLOS NORMATIVOS Y POLÍTICAS DE ÁMBITO ESTATAL

A continuación se analiza la legislación estatal en materia de vivienda y urbanismo a partir de las competencias que le otorga la Constitución de 1978 sobre bases de medio ambiente (149.1.23), garantía de la igualdad de todos los españoles (149.1.1), coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13) y la regulación del régimen general de derechos de las personas inmigradas (149.1.2).

### 2.1. LA LEGISLACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE VIVIENDA E INMIGRACIÓN

La Constitución de 1978 otorga cierta centralidad a las CCAA y los municipios en materia de vivienda y urbanismo. Sin embargo, el gobierno central a partir de sus competencias en materias estrechamente vinculadas **ha promovido una determinada visión sobre la política de vivienda y la planificación urbanística.**

Esta visión se ha caracterizado por concebir **la política de vivienda y la planificación urbanística desde una visión desarrollista** que ha impedido hacer del acceso a la vivienda un servicio público tendencialmente universal. Para ello, el derecho urbanístico ha consagrado especiales esfuerzos en proteger el derecho de propiedad sobre el suelo, en detrimento de la protección de otros derechos que necesitan una expresión territorial como el derecho a una vivienda digna (art.47 CE) y a la igualdad (art.14), al medio ambiente (art.45), a la libertad religiosa (art. 16 CE), o a la educación (art. 27 CE)<sup>7</sup>.

En términos globales, el sistema infraconstitucional de garantía del derecho a la vivienda se ha inscrito en una concepción débil del principio del Estado social (art. 1.1 CE), en la que la regulación y la asignación de los recursos habitacionales y urbanísticos ha favorecido la actuación de actores privados. Esta gestión privatizada de la planificación urbana emerge en 1956 con la primera ley completa en la materia, Ley de 12 de mayo

de 1956 sobre régimen de suelo y ordenación urbana, y se afianza durante el gobierno del Partido Popular a través de la Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones, más conocida como Ley del todo urbanizable. La norma, vigente hasta junio de 2007, intentó afrontar las crecientes dificultades para acceder a una vivienda a través del aumento de la oferta de suelo urbanizable. Es decir, convirtió casi 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. Promotores y constructores llegaron a pagar cuantiosas sumas por obtener una recalificación de sus terrenos.

El incremento de los precios de la vivienda durante la vigencia de la Ley de Suelo de 1998, y en general los obstáculos para disfrutar de una vivienda digna impulsaron la adopción de políticas distintas por parte del nuevo gobierno. En 2004, el gobierno socialista crea el Ministerio de Vivienda y poco después se aprueba la Ley de Suelo y Urbanismo 8/2007. Esta ley, impulsada durante la primera legislatura del gobierno de Rodríguez Zapatero supuso un cambio significativo en la orientación del paradigma del “todo urbanizable”:

- Por primera vez se insiste en el papel de la ordenación territorial y urbanística como garantía efectiva

de un desarrollo sostenible y de la igualdad y la cohesión social. También por primera vez **se vincula el derecho a la vivienda a la función social de la propiedad del suelo** (art.9), y en consecuencia, **se facilita la expropiación en caso de que el propietario desatienda sus deberes de construcción o rehabilitación** (art.36.1). Además, recupera la noción de ciudad como un espacio colectivo en el que disfrutar y ejercer la ciudadanía.

- Destaca, especialmente, la obligación de **reservar como mínimo el 30% del nuevo suelo residencial para viviendas protegidas**, intentando con ello moderar los precios de la vivienda libre y facilitar el acceso a quienes se ven excluidos de este mercado (art.10).
- Además, se intenta **bloquear el fenómeno de la corrupción urbanística municipal** imponiendo a los ayuntamientos obligaciones que van desde la constitución de patrimonio público de suelo hasta la ampliación del régimen de incompatibilidades de concejales y directivos municipales o la identificación de los propietarios de fincas beneficiadas con recalificaciones (DA9ª).
- Con el objetivo de detener la especulación en el mercado de suelo introduce un principio clave: la **valoración del suelo por su situación real** y no por sus expectativas, lo cual desincentiva las prácticas de clasificación y retención puramente especulativas (arts. 21 y ss.) Este importante paso, sin embargo, se ha venido aplazando con la aprobación de distintas moratorias.<sup>8</sup>

La concepción propietarista de la vivienda también se aprecia en la **desprotección del régimen de alquiler**, en la ausencia de medidas que posibiliten el desarrollo de un proyecto de vida estable en una vivienda de alquiler. Esta tendencia se manifestó con el **Real Decreto Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica**, la llamada Ley Boyer. Entre otras cuestiones la Ley suprimió la prórroga forzosa que

existía en los contratos de alquiler y creó contratos de un año de duración. Pasado este tiempo el propietario podía incrementar la renta sin atender ni al nivel de precios de la zona, ni a las condiciones de la vivienda, o bien desalojar al inquilino aunque no tuviese intención de ocupar el piso.

Esta orientación continuó vigente con la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Aunque alarga la duración de los contratos de 1 a 5 años, pasado este tiempo la ley posibilita subidas indiscriminadas de las rentas de alquiler. Combinada con la inexistencia de vivienda social, menos de un 2% del parque habitacional, la regulación en materia de arrendamiento consolidó la dinámica recesiva del mercado de alquiler, caracterizándose el parque de alquiler por su deterioro y ocupación mayoritaria por población con escaso poder adquisitivo.

Con el objetivo de dinamizar el mercado de alquiler el gobierno socialista impulsó diferentes medidas contradictorias entre sí. Por un lado, en 2005 crea la Sociedad Pública de Alquiler, y poco después, en 2007, instaura una prestación económica para facilitar el acceso de los jóvenes al alquiler, la renta de emancipación. Por otro, sin embargo, abrió el camino a la agilización de los desahucios por falta de pago desconociendo las situaciones de necesidad social e incrementando la inseguridad jurídica de los inquilinos desaventajados<sup>9</sup>.

Para acabar de entender el impacto del gobierno central en la promoción de una determinada política de vivienda es preciso analizar el papel de los Planes Estatales de Vivienda y de la política fiscal. Así, los Planes “pese a no tener rango de ley sino reglamentario, han hecho las veces de ley de vivienda aplicable en todo el territorio”<sup>10</sup>. El estudio de los distintos planes muestra la especial preocupación por satisfacer las demandas del sector de la construcción antes que por atender las necesidades habitacionales de la población. Si se analizan, se observa cómo el impulso público de la construcción de vivienda social se ha dado



especialmente durante épocas de recesión del sector como elemento para dinamizar la economía. Hasta el Plan 2005-2008, primer plan impulsado por el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, elaborado ya en un contexto en que despuntaban las dificultades para disponer de una vivienda digna, no se consagran medidas significativas de apoyo al sector del alquiler, o de impulso a la rehabilitación del patrimonio construido.

**Los incentivos fiscales a la compra**, por su parte, **han sido tradicionalmente el instrumento más relevante de la política de vivienda**<sup>11</sup>. Desde 1998 se eliminó la tímida desgravación fiscal de las rentas de alquiler introducida en 1995, y casi simultáneamente se pasó a privilegiar fiscalmente – con financiación ajena – la compra de vivienda protegida o libre. Privilegiar con recursos públicos un régimen de tenencia difícilmente generalizable entre los sectores en situación de vulnerabilidad genera algunas dudas.

La crítica a esta política subraya, a su vez, que la ayuda pública a la vivienda más importante cuantitativamente termina en manos de las entidades financieras. De hecho, ni las desgravaciones fiscales ni otras condiciones favorables como la reducción de los tipos de interés, han servido para moderar los precios de los bienes inmuebles. Estos incentivos a la compra, finalmente, han impedido desarrollar otros regímenes de tenencia más accesibles y más seguros como el alquiler social, el derecho de superficie, la cesión de uso o la propiedad cooperativa.

Más allá de constatar las prioridades del gobierno central, la elaboración y posterior aplicación de los Planes estatales por parte de las diferentes CCAA ha servido también para mostrar las discrepancias en cuanto a la concepción de la política de vivienda<sup>12</sup>. Las diferentes concepciones de la política pública de vivienda se expresan mediante del desarrollo de fórmulas propias de protección para las viviendas construidas a través de los planes autonómicos. Por un lado, CCAA que apuestan por proteger la vivienda durante toda su vida útil como el País Vasco y en cierta medida Catalu-

ña. Por otro, casos como la Comunidad de Madrid con períodos de protección de 10 años.

En definitiva, el análisis de los distintos planes y las deducciones fiscales a la vivienda en propiedad, muestran la consideración de la política urbanística como una estrategia de dinamización económica y generación de empleo. Puede afirmarse que en el estado español no ha existido una auténtica política social de vivienda. Los objetivos sociales de redistribución, de corrección de las ineficiencias del mercado y de promoción de la equidad han estado ausentes desde el régimen franquista.

**La ausencia de una perspectiva social en la política de vivienda resulta evidente en el tratamiento que reciben las personas inmigrantes.** 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).

Sin embargo, pese a las dificultades objetivas de las personas en situación administrativa irregular de disfrutar de una vivienda digna, la reforma de la Ley Orgánica 8/2000 de 22 diciembre, eliminó la referencia a los extranjeros empadronados. Es decir, las ayudas de vivienda se limitaban a los inmigrantes que disponen de permisos de residencia. Años más tarde, este mismo artículo 13, por medio de la L.O. 2/2009 de 11 de diciembre, sufrió otra modificación orientada a clarificar que la equiparación en derechos y ayudas con los españoles se restringe a aquellos extranjeros residentes de larga duración<sup>13</sup>.

Además, se ha extendido la práctica entre las corporaciones locales de demandar un largo período de residencia en el municipio, normalmente de entre 2 y 5 años aunque en algunos casos se llega a exigir hasta 10 y más años, para poder optar a viviendas de protección oficial<sup>14</sup>.

Para las personas inmigrantes, en realidad, disponer de una vivienda constituye no ya un derecho sino un deber, esto es, un requisito para acceder a otros derechos. Respecto a las personas inmigradas en situación regular, en efecto, la legislación de extranjería concebía en su anterior redacción la vivienda adecuada como una condición para residir, trabajar, y ejercer el derecho a la reagrupación familiar. Concretamente, el Real Decreto 2393/2004, de 30 de noviembre, consagraba 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, preveía 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). A diferencia de cuando es el empresario el encargado de facilitar alojamiento, como ocurre en los supuestos de las trabajadoras del hogar o de los temporeros, por vivienda adecuada, se entendía:

- 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

La entrada en vigor del **Real Decreto 557/2011**, de 20 de abril, por el que se aprueba el **Reglamento** de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009, introduce un artículo (artículo 55) sobre la tenencia de una vivienda adecuada como requisito para la obtención de una autorización de residencia por **reagrupación** a favor de sus familiares. Este artículo, en la línea de lo dispuesto en el anterior decreto, establece la obtención de un informe de la Comunidad Autónoma o el Ayuntamiento que **acredite dicha tenencia de una vivienda adecuada**.

En relación a las causas de extinción de la autorización de residencia o de residencia y trabajo, la nueva legislación no hace referencia expresa a la pérdida de la vivienda, ni siquiera en la extinción de la autorización de residencia temporal, como pasaba en el anterior Real Decreto. Sí se menciona, en cambio, la desaparición de las circunstancias que sirvieron de base para su concesión. Afortunadamente, entre ellas no se encuentra específicamente la vivienda, aunque sí se exige “contar con recursos fijos y regulares suficientes para su manutención y, en su caso, la de su familia”.

## 2.2. LA LEGISLACIÓN HIPOTECARIA

La competencia estatal en materia de bases de la ordenación del crédito y coordinación de la actividad económica (149.1.11 y 149.1.13) junto a la potestad en materia de legislación procesal, otorgan un papel central al Estado en cuanto a la planificación del acceso al crédito y a la regulación del mercado hipotecario.

De esta forma, el impulso de la propiedad privada se complementa con un marco normativo en materia hipotecaria que ha favorecido un crecimiento sobredi-

mencionado del sector financiero. La **Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario**, introdujo el fenómeno de la **titulación de créditos hipotecarios** a partir del cual se han desarrollado distintos instrumentos financieros como cédulas, bonos y participaciones hipotecarias. Todo ello con el objetivo de movilizar las carteras de créditos hipotecarios de las entidades financieras.

Posteriormente, el Real Decreto 1289/1991, de 2 de agosto, profundizaba en esta misma línea al permitir a las entidades emisoras de títulos hipotecarios transferir totalmente a los adquirentes de las cédulas

hipotecarias el riesgo asociado a los préstamos que soportaban, eliminándolo de sus balances. Esta expansión del mercado crediticio se acentuaría con la Ley 19/1992, de 7 de julio, sobre regímenes de las Sociedades y Fondos de inversión inmobiliaria y regulación de los fondos de titulación Hipotecaria, y sobre todo con la Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de los préstamos hipotecarios. La normativa promovió nuevas vías de endeudamiento a través del abaratamiento en los costes de las novaciones de la hipoteca y de las subrogaciones de la hipoteca a otras entidades<sup>15</sup>.

El desarrollo de estos instrumentos incentivó una sobreexposición al crédito que fue denunciado por entidades de distinto signo. A partir de 2002 organizaciones de consumidores, la Unión Europea y el mismo Fondo Monetario Internacional fueron alertando del riesgo que suponía el sobreendeudamiento de las familias<sup>16</sup>. No obstante, en 2007, se produce una nue-

va reforma del mercado hipotecario. En un contexto que ya daba señales de desaceleración económica la reforma constituía una oportunidad para solventar el impacto del sobreendeudamiento doméstico. Pero la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, de regulación del mercado hipotecario, abundaba en la misma tendencia: abaratamiento de los costes de contratación de hipotecas y fomento de nuevos productos de crédito como las hipotecas inversas.

En resumen, **la conformación del mercado hipotecario y financiero ha perseguido la expansión del crédito** como instrumento financiero de uso corriente **sin considerar los peligros del sobreendeudamiento**.

La regulación del proceso de ejecución hipotecaria data de 1909. Su configuración ha sido muy cuestionada por favorecer la posición de las entidades financieras en detrimento del deudor. En forma esquemática los aspectos que resultan más controvertidos serían los siguientes:

## 1. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL UNIVERSAL DEL DEUDOR

Este principio, consagrado en el art. 1911 del Código Civil, significa que el deudor responde de sus obligaciones de pago con todos sus bienes presentes y futuros. En materia hipotecaria la responsabilidad patrimonial universal posibilita que **una vez la entidad financiera se ha adjudicado el inmueble pueda proceder al embargo del salario y del resto de bienes de la persona en proceso de ejecución y de sus avalistas**.

En particular, la legislación española, a través de la ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000 (LEC) establece que en caso de impago el bien inmueble será subastado. Y si la subasta queda desierta, la actual redacción de la LEC prevé que el acreedor pueda adjudicarse el inmueble por el 70% del valor de tasación a efectos de subasta (art. 671 LEC)<sup>17</sup>. Pero en el caso de que la adjudicación por el 70% del valor de tasación a efectos de subasta cubra el total de la deuda pendiente, el banco podrá adjudicarse el inmueble por tan sólo el 60%.

Hasta 2011 el artículo 671 LEC preveía que la adjudicación pudiese hacerse por el 50% del valor de tasación. Ello se debía a que este artículo fue redactado en una época de apogeo inmobiliario caracterizado por la posibilidad de vender la vivienda antes de llegar a subasta o bien de encontrar personas interesadas en la propia subasta. Pero con el estallido de la crisis económica la ausencia de postores resulta lo más habitual. Así, las entidades financieras se adjudican el inmueble por un

valor notablemente inferior al valor de tasación y reclaman el pago del monto restante de la deuda, más los intereses de demora y costas judiciales a los ejecutados y en su defecto a sus avalistas.

Estas personas verán embargados sus salarios y el resto de bienes presentes y futuros. Además, padecerán las consecuencias de aparecer como morosas. Esto significa que tendrán grandes dificultades para disponer de otra vivienda, ya sea de compra o alquiler, para acceder a créditos, o para abrir una cuenta bancaria.

## 2. LOS MOTIVOS DE OPOSICIÓN

El artículo 695 limitaba las alegaciones de la persona ejecutada a que hubiese liquidado la deuda, o bien a que el banco hubiese incurrido en un error de cálculo. Ello impedía al juez la posibilidad de examinar las circunstancias que habían conducido a la insolvencia familiar, que evaluase el grado de información efectiva que tenían los afectados en el momento de contraer la hipoteca o bien que determinase si existían cláusulas abusivas.

Como consecuencia de la **sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2013** el legislador estatal incluyó un nuevo **motivo de oposición** relativo al “**carácter abusivo de una cláusula** contractual que constituya el fundamento de la ejecución o que hubiese determinado la cantidad exigible”, art.695.1.4. de la LEC. Se desprende del mismo que los jueces podrán examinar de oficio si existen dichas cláusulas y suspender el procedimiento en curso y hasta declarar nulo el contrato hipotecario<sup>18</sup>.

De todas formas, más allá del avance que supone la nueva regulación continúan existiendo aspectos controvertidos. Por un lado, la Ley no establece el procedimiento a seguir en relación a los procedimientos con cláusulas abusivas sobre los que existe sentencia firme. Esta situación resulta especialmente cuestionable en los procedimientos en que suponen deudas más allá de la adjudicación de la vivienda. Por otra parte, la redacción actual continúa impidiendo que el juez conozca los motivos por los cuales la persona no hace frente al pago de la hipoteca.

## 3. EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN HIPOTECARIA

Hasta la **Ley 1/2013 de 14 de mayo** de protección de los deudores hipotecarios, las entidades financieras podían iniciar el vencimiento anticipado de la hipoteca y **reclamar la totalidad de la deuda pendiente con tan sólo un mes de impago**.

Esta situación fue otra de las dudas planteadas en la cuestión prejudicial ante el TJUE. El Tribunal de Luxemburgo en la **Sentencia de 14 de marzo de 2013** consideró contrario al derecho europeo de protección de consumidores la brevedad del plazo, aunque sin concretar cuál debería ser el plazo adecuado. A través de **Ley 1/2013** de protección de los deudores hipotecarios se modificó el artículo 693 LEC ampliando **el plazo de uno a tres meses**.

#### 4. EL DERECHO DE DEFENSA DEL DEUDOR HIPOTECARIO

Un cuarto motivo de preocupación es el que se refiere al derecho a la defensa del deudor hipotecario en un proceso que suele comportar la pérdida del domicilio familiar. Por un lado, **la disponibilidad de abogado no es una cuestión obligatoria**. Es decir, el procedimiento de ejecución hipotecaria **no contempla la obligación de defensa letrada del deudor**. Es muy frecuente que el procedimiento de ejecución hipotecaria se consume sin que la persona disponga de la debida defensa.

Esta indefensión resulta especialmente preocupante en las **ejecuciones hipotecarias extra-judiciales**. Esta modalidad está regulada en los artículos 129 y siguientes de la Ley Hipotecaria, Decreto de 8 de febrero de 1946, y supone que, cuando así se establezca en la escritura, la subasta se produzca ante notario de forma electrónica. Tal y como sucede en el resto de casos, si la subasta queda desierta la entidad financiera se adjudicará la vivienda por el 70% (el 60% en caso de que la deuda sea inferior) del valor de tasación a efectos de subasta. Una vez finalizada, el notario expedirá un certificado acreditativo, que deberá ser convalidado por decreto de adjudicación o remate del secretario judicial para poder ser inscrito registralmente. Esta validación también será necesaria para instar el lanzamiento que sí debe tramitarse por vía judicial<sup>19</sup>.

Por otra parte, **el derecho de acceso a la justicia** se ve seriamente limitado. Los **criterios de acceso a la justicia gratuita** se establecen en función de los ingresos de la unidad familiar. Ello con independencia de si estos ingresos están dedicados al pago de necesidades básicas como la hipoteca. En concreto, el **artículo 3.1. de la Ley 1/1996** de asistencia jurídica gratuita reconoce este derecho a aquellas personas físicas cuyos recursos e **ingresos económicos**, computados anualmente por todos los conceptos y **por unidad familiar, no superen el doble del salario mínimo interprofesional**. En la práctica, esto supone unos ingresos mensuales máximos por unidad familiar de 1.065,02€.

A todo ello se añade la **inexistencia de un turno de oficio especializado**, circunstancia que contrasta con la experticia de los abogados que asisten a las entidades financieras. Y en cualquier caso, **la asistencia letrada de oficio se enmarca en el inicio del procedimiento judicial** por parte de la entidad bancaria. Es decir, **deja fuera la negociación previa**, etapa en la que acostumbran a concederse refinanciaciones, carencias y otras propuestas relevantes para la defensa de los intereses de las personas afectadas.

Para entender el especial impacto de la actual regulación en materia hipotecaria en las personas afectadas es preciso añadir dos cuestiones más. En primer lugar, **la regulación de los desalojos que afectan a vivienda habitual**. Este supuesto, recogido en el art. 704 de la LEC, se diferencia del resto de lanzamien-

tos en que se establece la obligación de avisar con un mes de antelación. Este plazo puede prorrogarse de existir motivo fundado. "De existir motivo fundado, podrá prorrogarse dicho plazo un mes más", art. 704 LEC. Algunas resoluciones judiciales han considerado la escolarización de los menores o un realojo próximo

seguro, por ejemplo, motivos suficientes para postergar el desalojo.

Transcurrido el tiempo fijado el lanzamiento se producirá en fecha y hora señalada. La ley no contiene ninguna especificidad relativa a la situación de necesidad habitacional que pueda producirse después del desahucio, o a la existencia de menores o personas en situación de vulnerabilidad.

Junto a la ejecución del lanzamiento, el segundo aspecto que agrava el impacto de la legislación hipotecaria es la ausencia, a diferencia de lo que ocurre en países del entorno europeo, de políticas de “segunda oportunidad”<sup>20</sup> que posibiliten superar la situación de insolvencia sobrevenida de los deudores de buena fe. En el caso español, en cambio, la Ley Concursal (LC) 22/2003, de 9 de julio, elaborada en un momento de

crecimiento económico, si bien formalmente está destinada tanto a personas jurídicas como físicas, no otorga soluciones efectivas para las personas físicas.

En concreto, el artículo 55 LC establece que, una vez iniciado el concurso de acreedores, se paralizarán todas las ejecuciones excepto las de los acreedores que dispongan de una garantía real, como es el caso de los créditos hipotecarios. A su vez, el artículo 56 LC puntualiza que sólo se paralizarán las ejecuciones de aquellos bienes vinculados a la actividad profesional, lo que, en principio parece excluir la vivienda habitual.

El procedimiento concursal presenta además otros obstáculos que lo inhabilitan para constituirse como una vía óptima para resolver situaciones de insolvencia personal: resulta de difícil acceso, es costoso y suele dilatarse demasiado para ser útil<sup>21</sup>.

## 2.3. RESPUESTAS GUBERNAMENTALES A LA EMERGENCIA HABITACIONAL

Ante la emergencia de la problemática del sobreendeudamiento con origen hipotecario y frente al espectacular incremento de los procedimientos de ejecución hipotecaria que tiene lugar a partir de 2008 el gobierno central ha promovido diferentes respuestas:

### A. LA MORATORIA DEL INSTITUTO OFICIAL DE CRÉDITO (ICO) Y LA REFORMA DEL MERCADO HIPOTECARIO

A finales de 2008 cuando ya era evidente el especial impacto de la crisis económica global y ante el aumento del número de ejecuciones hipotecarias, el partido socialista aprobó su principal propuesta para solventar la insolvencia familiar: la moratoria del Instituto Oficial de Crédito (ICO).

Este programa, para el que se había previsto un presupuesto máximo de 6.000 millones de euros, consistía en la posibilidad de **posponer el pago de hasta 500€** de la cuota hipotecaria mensual durante un período de dos años. La configuración concreta del programa establecía una serie de requisitos:

- La moratoria tan sólo se aplicaría a hipotecas que no superasen los 170.000€, es decir, dejaba fuera al grueso de contratos celebrados durante la burbuja inmobiliaria en ciudades como Madrid y Barcelona.



- Se limitaba a los supuestos en que no se hubiese incurrido en impago de alguna de las cuotas hipotecarias.
- Aún en el caso de que la persona cumpliera con los requisitos, constituía una prerrogativa de la entidad bancaria aceptar o no la moratoria.

Las previsiones del gobierno situaban en 500.000 el número de familias que podían llegar a beneficiarse de la medida. Sin embargo, desde su puesta en marcha en marzo de 2009 y hasta su finalización a finales de 2010 se acogieron 13.665 personas. Y del total de fondos consignados únicamente se emplearon 78 millones de euros, es decir, un 1% del capital previsto<sup>22</sup>.

Poco después, el **Real Decreto 716/2009, de 24 de abril**, de regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, permitió que las entidades bancarias ampliaran la hipoteca en caso de depreciación del bien inmueble. Con respecto a las personas físicas, la nueva regulación significaba que si durante un año el valor del inmueble era inferior en un 20% al valor de tasación establecido en la hipoteca, la entidad bancaria pudiese requerir una ampliación de la hipoteca a otros bienes.

La orientación de estas medidas contrasta con la proposición de ley sobre el derecho a la vivienda impulsada en 2009 por el grupo parlamentario ERC-IU-ICV<sup>23</sup>. En base a las crecientes reivindicaciones ciudadanas la propuesta normativa recogía, por un lado, límites al sobreendeudamiento de las familias a través del control de las entidades de crédito. Por otra parte, la proposición de ley establecía distintas medidas orientadas a evitar los desalojos de las personas con hipotecas impagables.

## **B. EL REAL DECRETO 8/2011, DE 1 DE JULIO, DE MEDIDAS DE APOYO A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS**

El escaso alcance de la moratoria ICO, el impacto del desempleo y la creciente presión social a favor de la dación en pago forzaron el impulso de nuevas medidas de distinto signo. Por un lado, a finales de 2010 se clausura el Ministerio de Vivienda. Por otro, en cambio, el 1 de julio de 2011 el gobierno central aprobó el Real Decreto 8/2011 de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios.

La norma introducía dos modificaciones a la regulación del procedimiento de ejecución hipotecaria:

- **Incremento en un 10% del precio por el cual las entidades financieras podían adjudicarse los bienes inmuebles.** Así, si la subasta quedaba desierta la entidad financiera se adjudicaría el inmueble ya no por el 50% del valor de tasación, sino por un 60%.
- **Aumento del volumen de rentas inembargables** a las personas que tras perder su vivienda seguían endeudadas con la entidad financiera. La modificación supuso incrementar en un 50% más del Salario Mínimo Interprofesional, esto es, 961,10€ - y un 30% más por miembro de la unidad familiar -.

### C. LA REFORMA LEY CONCURSAL 22/2003

La reforma de la Ley Concursal de 2011 apareció en un primer momento como la posibilidad de establecer una política de segunda oportunidad para las personas sobreendeudadas.

No obstante, el único acuerdo al que se llegó en la **Ley 38/2011, de 10 de octubre**, de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, fue la **adopción de una disposición adicional única que emplaza al Gobierno a adoptar en el plazo de seis meses las respuestas adecuadas**. En concreto, la disposición establece que:

*“El Gobierno deberá remitir a las Cortes Generales, en el plazo de seis meses, un informe sobre la aplicación y los efectos del conjunto de medidas adoptadas para mejorar la situación de las personas físicas y familias que se encuentran en dificultades para satisfacer sus obligaciones, especialmente las garantizadas con hipoteca aplaza al futuro la adopción de medidas de segunda oportunidad”.*

### D. EL REAL DECRETO-LEY 6/2012 DE MEDIDAS URGENTES DE PROTECCIÓN DE DEUDORES HIPOTECARIOS

En noviembre de 2011, poco después de asumir el poder, el Partido Popular anuncia la adopción de un **Código de Buenas Prácticas Bancarias** que tendría como objetivo promover la **dación en pago** entre los afectados. El 9 de marzo de 2012, a través del Real Decreto-ley 6/2012 de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios, se aprueba el Código. Para acogerse a la dación en pago se consignan los siguientes requisitos:

- **Condiciones de las personas beneficiarias:** se consideran dentro del umbral de riesgo los casos en los que los **ingresos familiares no alcancen tres veces el IPREM** – unos 19.000 euros anuales - y siempre que la cuota de **la hipoteca represente más del 60% de los ingresos**. El texto original preveía que todos los miembros de la unidad familiar (deudor, cónyuge, hijos a cargo viviendo en el domicilio), se encontrasen en paro. Fue la Ley 1/2013 de protección de los deudores hipotecarios la que modificó el criterio asentándose en el volumen de ingresos. La persona afectada, además, **no puede contar con avalistas** considerados **solventes**, es decir, con avalistas que tengan otras propiedades con las que hacer frente al débito.
- **Condiciones de la vivienda:** para acudir a este procedimiento, la vivienda hipotecada debe ser la **residencia habitual** y la **única propiedad** inmobiliaria. El **valor de compra no puede exceder de 200.000 euros en las grandes ciudades**, ni de **120.000 en las poblaciones de menor tamaño**.
- **Beneficios:** las entidades bancarias suscritas al convenio pueden presentar diferentes opciones a los deudores incapaces de hacer frente a sus pagos. La dirigida a los más ‘solventes’ consiste en facilitar el pago de la hipoteca a través de la **renegociación de las condiciones:** periodo de

**carencia** de cuatro años, potencial **alargamiento** del resto del crédito a 40 años, el tipo de interés se limita - al Euribor a un año más 0,25 puntos porcentuales-. La entidad tiene la **posibilidad de asumir** la depreciación del valor del inmueble, y proponer **una quita del 25%** del capital pendiente.

- **Dación en pago: transcurridos 12 meses** desde la aplicación de otras soluciones, si la familia mantiene las condiciones de precariedad de ingresos y no puede atender a sus compromisos de pago, solo le resta entregar la vivienda para zanjar la deuda. Pero pueden **evitar el lanzamiento** mediante la **opción de pagar el 3% de la deuda** pendiente en concepto de alquiler, y permanecer en la vivienda por un plazo máximo de dos años.

Esta larga serie de requisitos explica, seguramente, la buena acogida entre las entidades financieras. De hecho, durante su primer año en funcionamiento, según cifras del Ministerio de Economía, se tramitaron 3.322 solicitudes, de las cuales se rechazaron 2.190 por no cumplir con los requisitos. En total, las daciones en pago conseguidas fueron 298 en todo el estado.

## LOS OBSTÁCULOS PARA ACOGERSE AL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS

El caso de Oliverio, 49 años, peón de obra, Barcelona

Oliverio, su mujer y sus cinco hijos, tras haber agotado las prestaciones de desempleo sobreviven con 425€ mensuales de ayuda familiar. Sin embargo, quedan fuera del Código de Buenas Prácticas porque el piso, una vivienda de 89m<sup>2</sup> situada en el popular barrio barcelonés de Nou Barris les costó más de 200.000€.

Catalunya Banc (CX), amparándose en este hecho, condiciona la concesión de la dación en pago a que asuman un préstamo personal de 10.000€, más intereses, que la misma entidad les facilitaría. Es decir, el banco pretende quedarse con la vivienda, el dinero que han ido pagando desde que en 2005 contrajeron la hipoteca y 10.000€ de más. Si no aceptan el trato que les sugiere el banco, Oliverio deberá soportar una deuda de unos 250.000€ además de quedarse sin vivienda.

La angustia que padece Oliverio le acerca a la PAH de Barcelona dónde lleva más de un año negociando con CX. Gracias a la PAH Oliverio descubre que no está solo. Y lo que es peor, que la propuesta de CX es, en realidad una estrategia corporativa que consiste en ofrecer daciones en pago a cambio de créditos personales.

Pero incluso cuando se reúnen los requisitos que demanda el Código de Buenas Prácticas no siempre es fácil conseguir la dación en pago. Maximiliano, de 60 años, trabajador de la construcción y residente en Barcelona, con el apoyo de la PAH tuvo que insistir hasta la desesperación durante casi un año para que Banesto aplicara el Código al que se había adherido.

## E. EL REAL DECRETO-LEY 27/2012, DE 15 DE NOVIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN DE LOS DEUDORES HIPOTECARIOS

La escasa repercusión de la medida y la **alarma social** creada con motivo del conocimiento, en menos de un mes, de tres **suicidios de personas que iban a ser desalojadas** de sus viviendas<sup>24</sup>, forzó la aprobación de nuevas medidas.

Siete meses después de que entrase en vigor el Código de Buenas Prácticas, el estado central aprueba el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. En esta ocasión, el legislador concentra la respuesta no tanto en renegociar la deuda como en detener los desalojos que afectan a personas en extrema situación de vulnerabilidad.

- **Objetivos: facilitar una moratoria de dos años en los desalojos** que afecten a familias en situación de extrema vulnerabilidad social y económica e impulsar la **creación de Fondo Social de Vivienda** en el que alojar a familias víctimas de procesos de ejecución hipotecaria.
- **Condiciones para acogerse a la moratoria del desalojo:**
  - Las condiciones **económicas** se refieren al volumen de ingresos familiares, un máximo de 1.597€ por unidad familiar; que el pago de la hipoteca consuma más del 50% de los ingresos; que en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa en sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda.
  - A los requisitos económicos se añaden requisitos **sociales** como que se trate de familias numerosas; monoparentales con dos hijos a cargo; familias con al menos un menor de tres años; o con miembros con más del 33% de discapacidad o dependencia que les incapacite permanentemente para trabajar.
  - Además, la moratoria sólo se hace efectiva si es la entidad financiera quien se adjudica la vivienda. Y en todo caso, **los dos años de moratoria** no computan desde que el afectado la solicita sino **desde la aprobación de la Ley**.

## VISOS DE DISCRIMINACIÓN EN LA MORATORIA DE DESAHUCIOS

El caso de Desiré, 35 años, teleoperadora, la Llagosta, Barcelona.

Desiré vive con la angustia de un procedimiento judicial que avanza hacia un desahucio seguro. A pesar de cumplir los estrictos requisitos económicos para acogerse a la moratoria, no se encaja en los supuestos sociales ya que sus hijas – de cuatro y ocho años - tienen más de tres años.

Ante esta situación claramente injusta Desiré con el apoyo de la PAH está luchando para que el BBVA les acepte la dación en pago y les permita seguir viviendo en su casa en régimen de alquiler social.

## F. EL FONDO SOCIAL DE VIVIENDAS DE ALQUILER.

La norma encomienda al gobierno que promueva la constitución de un fondo de viviendas que aloje en régimen de alquiler social a las familias ejecutadas. Este fondo estaría integrado por unas 6.000 viviendas – según estimaciones del gobierno – propiedad de las entidades financieras. Las familias además de ser víctimas de un procedimiento de ejecución hipotecaria deberían cumplir los requisitos de vulnerabilidad mencionados anteriormente. El precio del alquiler estaría entre 150 y 400 euros mensuales y alcanzaría un máximo del 30% de la renta total neta de la unidad familiar. El contrato será por dos años prorrogable por uno más, salvo que la familia deje de cumplir alguno de los criterios fijados.

La asignación de las viviendas al fondo constituye una prerrogativa de las entidades financieras. Por su parte, **las familias afectadas deberán dirigirse a la misma entidad bancaria que las desalojó para disponer de una vivienda.** En junio de 2013, según datos del Ministerio de Economía, tras tres meses de vigencia se habían otorgado 250 viviendas. El gobierno pasó de calcular en 600.000 las familias las que iban a acogerse a menos de 120.000.

## G. LA CREACIÓN DE LA SOCIEDAD DE GESTIÓN DE ACTIVOS PROCEDENTES DE LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA (SAREB)

En un contexto caracterizado por la depreciación de bienes inmuebles, la acumulación viviendas vacías en manos de las entidades financieras, y la precipitación de los desahucios, el gobierno central impulsó la creación de la SAREB, más conocida como Banco Malo. Bajo la fórmula de “gestión de activos” se creaba **la mayor inmobiliaria de todos los tiempos.** Más de 89.000 viviendas acabadas y 13.000 km<sup>2</sup> de suelo propiedad de las entidades financieras más afectadas por el estallido de la burbuja inmobiliaria: Bankia, Catalunya Caixa, Nueva Caixa Galicia y Banco de Valencia.

Esta iniciativa tenía su origen en las condiciones impuestas en el Memorando de Entendimiento (MoU) acordado el 23 de julio de 2012 con la UE para el acceso a créditos europeos. Los aspectos más controvertidos de la iniciativa serían los siguientes:

- Tanto la SAREB, como los bancos que le traspasen inmuebles cuentan con apoyo financiero público, vía FROB y vía garantía estatal de los créditos a inversores privados. Sin embargo, **a pesar de la consignación de dinero público, la regulación del SAREB no prevé ninguna medida efectiva ni para apaciguar la situación de emergencia habitacional, ni para corregir la orientación propietarista y de promoción de la vivienda como inversión especulativa.**
- **El Banco Malo promueve la venta o el alquiler de este patrimonio a través de grandes fondos de inversión<sup>25</sup>.**

## H. LA LEY 1/2013 DE MEDIDAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS, REESTRUCTURACIÓN DE DEUDA Y ALQUILER SOCIAL

La última respuesta normativa ha sido la Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. La redacción de esta ley se corresponde con la aceptación a trámite de la ILP por la dación en pago, el alquiler social y contra los desalojos. A su vez, persigue incorporar los aportes de la resolución del TJUE de marzo de 2013.

Con respecto a las demandas de la ILP el redactado establece lo siguiente:

- **Moratoria de los desalojos vinculada a criterios de extrema exclusión social y económica.** Recoge, pues, con ligeras modificaciones las condiciones económicas y sociales para acogerse al Código de Buenas Prácticas.
  - **Condiciones económicas:** que se trate de una hipoteca concedida para la adquisición de una vivienda habitual; que los ingresos familiares no alcancen los 19.000€ al año; haber sufrido una alteración grave de sus circunstancias económicas en los últimos cuatro años; y que la cuota hipotecaria supere el 50% de los ingresos de la unidad familiar.
  - **Condiciones sociales:** a las condiciones económicas se añaden aspectos sociales como que se trate de familias numerosas; monoparentales con dos hijos a cargo; familias con al menos un menor de tres años; o con miembros con más del 33% de discapacidad o dependencia que le incapacite permanentemente para trabajar.
- **Incremento del 60 al 70% el valor de tasación por cual las entidades financieras se adjudican el inmueble.** Sin embargo, si la adjudicación por el 70% cancela la deuda pendiente el banco puede adjudicarse la vivienda por el 60%.
- Establece una **quita de un 35%** de la deuda pendiente una vez entregada la casa, **cuando en 5 años se haya pagado el 65% del total**, o una **quita del 20%** cuando en **10 años se haya satisfecho el 80%**, requisitos difíciles de cumplir en un contexto caracterizado por el desempleo y la precariedad laboral.

La **aplicación de la Sentencia del TJUE del 14 de marzo** se concreta de la siguiente forma:

- Se otorga **un mes para denunciar posibles cláusulas abusivas**. Pero el deudor, a diferencia del acreedor, no tiene la posibilidad de recurrir la decisión judicial relativa a la existencia o no de cláusulas abusivas.
- Limitación, no retroactiva, de los **intereses de demora**, por su parte, se sitúa en **tres veces el interés legal** del dinero. Valor que supera lo establecido en la Ley de Crédito al Consumo 16/2011 que determina un máximo de 2,5 veces el interés legal del dinero.

En general, la Ley parece partir de la premisa de que los ciudadanos han vivido por encima de sus posibilidades y contempla posibles elementos de inconstitucionalidad. Entre ellos, la licitud del plazo para alegar cláusulas abusivas, la discriminación de los menores de edad de más de tres años y la indeterminación del Fondo Social de Vivienda. Esta situación fue denunciada rápidamente por la PAH. Pero ante la imposibilidad de que las organizaciones presenten un recurso de inconstitucionalidad, el PSOE, en agosto de 2013, presentó el recurso ante el Tribunal Constitucional que fue admitido a trámite.



## I. REFORMAS EN EL ÁMBITO DEL MERCADO DE ALQUILER.

Siguiendo el camino abierto en 2009 con la Ley de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y Eficiencia Energética de los Edificios, denominada "Ley del desahucio exprés" en 2013 se aprueba una nueva reforma. Con la fórmula "dinamizar el mercado de alquiler", la Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de vivienda, prevé los siguientes cambios:

- **Se reduce de 5 a 3 años la duración del contrato de alquiler.** Esto significa que cada 3 años se podrán producir subidas indiscriminadas de la renta o se podrá cancelar el contrato de alquiler sin tener que justificar la necesidad de recuperar la vivienda.
- **Se desvincula la subida de la renta anual del aumento del IPC.** La ley prevé que arrendador y propietario decidan qué criterio aplicar para determinar el incremento de la renta.
- Se incorporan **nuevos motivos que posibilitan la interrupción del contrato de alquiler** como en el caso de que un tercero compre la vivienda, si el alquiler no está inscrito.
- **Se agilizan los desahucios por impago del alquiler.** Tras un mes de impago del alquiler puede iniciarse un procedimiento expeditivo en el cual la persona dispone de diez días para satisfacer la deuda.
- **Se crea un registro de sentencias firmes de impago de alquiler,** una especie de registro de morosos, en el que durante 6 años constarán los datos de las personas que no han satisfecho las rentas del alquiler.

La Ley 4/2013 **no prevé medidas orientadas a solventar la situación de las familias que no disponen de los recursos suficientes para pagar el alquiler.** Tampoco establece ninguna diferencia entre los impagos que afectan a grandes propietarios y entidades financieras y los impagos de alquiler que repercuten en pequeños propietarios.

La reforma, finalmente, se complementa con la ley 16/2012, "Por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de la finanzas públicas y al impulso de la actividad económica". En ella, se **establecen ventajas fiscales para los grandes grupos económicos y financieros que inviertan en el sector con independencia del uso que den a los inmuebles.**

**También con el objetivo** de atraer capitales, el gobierno central anunció en junio de 2013 la voluntad de **vincular la concesión de permisos de residencia a los inmigrantes que compren viviendas.** Este anuncio se concretó finalmente en **Ley 14/2013, de 27 de septiembre,** de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. En particular, **el art.63.1.b, facilita la obtención de permisos a los extranjeros que compren viviendas a partir de 500.000€.**

Esta **política se aleja notablemente de las prácticas de los países más avanzados en la materia.** En ellos, además de disponer de un parque de vivienda social de alquiler en el que alojar a las personas de bajos recursos, se contemplan medidas de intervención en el mercado privado de alquiler. Esto es lo que sucede en **Francia,** por ejemplo, donde el 20% del parque inmobiliario son viviendas sociales de alquiler, y donde se prohíben los desalojos por motivos económicos durante el invierno. En **Alemania,** por su parte, los contratos de alquiler son indefinidos y además existen límites a los precios del mercado privado de alquiler que impiden procesos especulativos como los que se han vivido en el Estado español.

## 3 DESARROLLOS NORMATIVOS Y POLÍTICAS DE ÁMBITO AUTÓNOMICO Y LOCAL

La distribución competencial en materia de vivienda ha facilitado el despliegue normativo y de política pública al interior de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales. A continuación se exponen los casos de la Comunidad Autónoma Vasca, y de las Comunidades de Cataluña y Andalucía. Todas ellas, destacan por haber impulsado avances significativos en la materia. Finalmente, se recogen algunas respuestas a la situación de emergencia habitacional impulsadas desde el ámbito local.

### 3.1. EL ANTECEDENTE DE LA POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA

**La Comunidad Autónoma Vasca** ha sido pionera en la introducción de 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<sup>26</sup>.

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 impulsar el alquiler protegido a través de la movilización de las viviendas vacías. 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. Cuando aparece el programa en 2003 se llegó a pagar hasta un máximo de 750€. En la actualidad el importe que pueden llegar a cobrar los propietarios es de 450€. Esta sociedad es la encargada de adjudicar las viviendas 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, que moviliza 5.000 viviendas, 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<sup>27</sup>. El inmueble vacío, en efecto, se alquila a un precio 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. También con el objetivo de fomentar el alquiler el gobierno vasco ha impulsado, marzo de 2012, el Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre (ASAP). A diferencia de Bizigune, sin embargo, va dirigido a demandantes de rentas más altas, no exige que la vivienda esté desocupada previamente y

el papel de la administración es meramente de intermediaria entre privados.

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 de 2007.

Así, por ejemplo, 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 ple-

no 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 unos niveles de ingreso máximos y mínimos.

Finalmente, 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 la CAPV) lamentaron que la ley no hubiese aprovechado para establecer de manera expresa las reservas destinadas a vivienda genuinamente asequible, como la vivienda social en alquiler. En cambio, celebraron que el texto calificase como permanente al régimen de las viviendas protegidas<sup>28</sup>.

### 3.2. LA POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

Además de la CAPV, en Cataluña se han 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**, considerada por algunos comentaristas como una auténtica ley "anti-gueto"<sup>29</sup>, estaba 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 la **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.

- Vincula la garantía del **derecho a la vivienda** con el más amplio **derecho a la ciudad**.
- Sanciona usos **anómalos de la propiedad**, como

el abandono permanente e injustificado de inmuebles, la vulneración de los deberes de rehabilitación o el hacinamiento y consagra el **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.
- 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. Además, faculta a los municipios para que establezcan áreas de tanteo y retracto y para que restrinjan la construcción de segundas residencias.
- 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**.

Durante la tramitación parlamentaria la Ley fue el eje de ataques políticos de los partidos conservadores de la oposición y de los grandes propietarios y constructores privados. De tal forma que **durante el proceso el texto sufrió recortes significativos**. Así, por ejemplo, renuncia a la pretensión de prolongar la protección de todas la VPO a lo largo de su vida útil – tan sólo las viviendas edificadas en suelo público tendrán una

protección de 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<sup>2</sup>. Finalmente, pese a la existencia de un Registro de Solicitantes, los promotores privados pueden reservarse hasta un 30% de las viviendas para adjudicarlas al margen de los sorteos (art.101).

**El punto de la ley más cuestionado** por los sectores conservadores, en buena medida por su valor simbólico, **fue el artículo 46.2 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 junto la firma previa en octubre de 2007 de un gran **pacto “nacional” por la vivienda** (Pacte Nacional per l’Habitatge 2007-2016) con el sector de la construcción y algunas organizaciones de la sociedad civil y grupos políticos. Convergencia y Unión y el Partido Popular se opusieron al mismo por su rechazo al alquiler forzoso.

El Pacto, en efecto, se planteaba luchar contra la exclusión residencial y aumentaba significativamente las ayudas destinadas a diferentes colectivos vulnerables (personas mayores, con discapacidad, en riesgo de exclusión social, o sin hogar). Igualmente, anuncia-

ba medidas contra el acoso inmobiliario y la degradación intencionada de la vivienda, así como inspecciones dirigidas a garantizar la calidad de la vivienda. Sin embargo, en gran medida, y **pese al agotamiento del modelo desarrollista, se trataba de un Pacto orientado a estimular la construcción de nuevas viviendas** – 160.000 VPO – **en régimen de propiedad la mayoría de ellas** – 60%-, bajo distintas fórmulas como el régimen concertado cuyos precios estarían incluso por encima de los del mercado. Esta opción motivó la crítica de entidades y movimientos sociales que venían denunciando la acumulación de viviendas vacías a la par que crecían las dificultades para acceder a una vivienda digna.

La apuesta del gobierno por la construcción de viviendas con algún régimen de protección pública como medida anticíclica ante las dificultades del sector de la construcción queda reflejada en el Decreto Ley 1/2007 de medidas urgentes en materia urbanística. En particular, la norma impulsa la creación de las “áreas residenciales estratégicas (ARES)” a través de las cuales se concibe el desarrollo de 90.157 nuevas viviendas, en 86 municipios catalanes, un mínimo del 50% de las cuales tendría algún tipo de protección. La oposición vecinal<sup>30</sup> y el impacto de la crisis impidieron la promoción de estas áreas fuertemente criticadas por perpetuar un modelo de construcción alejado de las necesidades habitacionales reales de la población<sup>31</sup>.

La agudización de la crisis y los cambios de gobierno llevaron al nuevo gobierno a ensayar diferentes respuestas y cambios normativos. El especial impacto de la crisis económica en Cataluña<sup>32</sup> obligó en primer lugar a detener la construcción de viviendas como motor de crecimiento planificado en las ARES, y facilitó la suspensión en 2011 de la ley de barrios. En segundo lugar, hizo falta ofrecer soluciones para las personas insolventes incapaces de pagar la cuota hipotecaria. La principal respuesta ante la problemática de los procedimientos de ejecución hipotecaria, más

allá del impulso de una línea de ayudas puntuales, fue la creación en enero de 2010 del Servicio de Intermediación OFIDEUTE.

Esta línea de actuación está orientada a la “conciliación” entre las familias sobreendeudadas y las entidades bancarias a través de la mediación voluntaria. En palabras del organismo, se trata de “interceder por la familia con dificultades de pago ante la entidad financiera acreedora con la finalidad de renegociar un nuevo acuerdo para el retorno del préstamo hipotecario que haga viable el pago y el mantenimiento del hogar en la vivienda, o la resolución no onerosa del contrato”. Todo ello con el objetivo principal de “evitar los desahucios provocados por la falta de pago de los préstamos hipotecarios”. Pero este servicio de mediación, que en realidad comienza tras la imposibilidad de llegar a un acuerdo con las entidades financieras, se basa en la buena voluntad que tengan, o no, los bancos. La ausencia de medidas efectivas de presión hace que OFIDEUTE dependa del interés de las entidades, y no de la situación de vulnerabilidad de las familias.

En tercer término, la respuesta del gobierno ha sido incentivar el sector inmobiliario a través de diferentes fórmulas. Por ejemplo, a través de la Ley 9/2011, del 29 de diciembre de Promoción de la Actividad Económica, más conocida como Ley Ómnibus, se modificaron aspectos sustanciales de la Ley por el Derecho a la Vivienda.

- **Desactivación de la expropiación temporal del uso de viviendas vacías.** De todas formas, la desocupación permanente e injustificada de una vivienda continúa apareciendo como un uso anómalo de la propiedad que puede dar lugar a medidas fiscales y de otro tipo orientadas a penalizar la desocupación permanente e injustificada de la vivienda (art. 42.5).
- Desaparece la posibilidad de que el Plan Territorial Sectorial de Vivienda (PTSV) establezca reservas de vivienda protegida en suelo urbano consolidado, pero se mantiene la posibilidad municipal de consagrarlas.

- **La solidaridad urbana deja de ser una obligación de resultado legal** y sólo es preciso cumplirla si lo establece el PTSV.
- **Deslegalización del plazo mínimo de 30 años de cualificación de la VPO.** La modificación abre la puerta a períodos inferiores de protección. Esta posibilidad habrá que conciliarla con lo que establezca el Plan Estatal vigente.
- Posibilidad de que un **usuario de VPO pueda comprar otra vivienda** pasados 5 años de la adquisición de la VPO<sup>33</sup>.
- Adjudicación: **desaparece la obligación de reservar el 10% para colectivos en especial situación de vulnerabilidad**, el llamado contingente especial, que dependerá de lo que determine el municipio;
- Se **elimina el Registro Único de Solicitantes de VPO de compra**.

La orientación de las modificaciones queda expresada en el propio texto de la Ley 9/2011, la cual establece como “finalidad principal el impulso del sector

inmobiliario a través de medidas como la facilitación del acceso a VPO, la flexibilización de los requisitos en los edificios de nueva construcción, la eliminación de determinadas reservas urbanísticas y la supresión del informe preceptivo sobre las determinaciones del plan urbanístico, entre otras medidas”.

En general, el nuevo escenario sigue afrontándose a través de intentos, la mayor parte frustrados, de negociación con las entidades financieras, y con ayudas coyunturales dirigidas al pago del alquiler o de la hipoteca que dejan fuera a una parte muy significativa de la población necesitada y cuya convocatoria depende en cualquier caso de la disponibilidad presupuestaria.

Recientemente, además, **el gobierno de Cataluña** ha anunciado que **está estudiando la venta de los pisos públicos en propiedad del Instituto Catalán de Suelo** – se calcula que dispone de 14.000 – como estrategia para reducir el déficit público de 2014. Se trata de seguir los pasos dados por el Gobierno de Madrid, donde Ayuntamiento y Gobierno de la Comunidad han vendido más de 5.000 viviendas sociales durante 2013, a fondos internacionales como Goldman Sachs y Blackstone.

### 3.3. LA POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

En septiembre de 2007, por otro lado, el **gobierno andaluz** inició la tramitación del Anteproyecto de Ley del Derecho a la Vivienda, que daría luz, en febrero de 2010 a la Ley reguladora del Derecho a la Vivienda de Andalucía.

La norma andaluza introduce propuestas interesantes:

- La obligación de los ayuntamientos de elaborar **Planes municipales 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.
- La figura del **alojamiento** (art. 20), a través de la cual se quiere facilitar soluciones habitacionales intermedias, entre la vivienda individual y la colectiva, a las personas necesitadas que no puedan optar a una vivienda protegida bien en propiedad o en alquiler.
- Otro de los aspectos centrales de la ley es 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 respetar criterios de sostenibili-



dad, 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 texto aprobado, sin embargo, **desatendió propuestas más ambiciosas**. En primer lugar, desaparece el objetivo de “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”. En segundo término, **el articulado final plantea como principal vía de exigibilidad del derecho a la vivienda la posibilidad de reclamar ante el Ayuntamiento el incumplimiento del Plan municipal**<sup>34</sup>.

La Ley Andaluza, 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, la norma dificulta el acceso de las personas inmigradas a la VPO al consagrar la obligación de llevar un mínimo de tres años empadronado en el municipio.

El agravamiento de la situación de emergencia habitacional y la voluntad del nuevo gobierno de la Junta de dar un paso adelante dieron lugar a nuevas medidas. De hecho, la primera Comunidad en **recoger** en parte **las reivindicaciones ciudadanas expresadas en la ILP por la dación en pago fue Andalucía a través del Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda**.

El texto menciona como base normativa el derecho internacional de los derechos humanos junto con preceptos constitucionales orientados a fomentar la igualdad material. En el ámbito autonómico se refiere

a la Ley 1/2010, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía. En cuanto a la regulación constitucional parte del artículo 33 CE en el que se consagra la función social de la propiedad, el artículo 128 CE que subordina la riqueza al interés general, y el artículo 40 CE que insta a los poderes públicos a promover el progreso social y económico y una distribución equitativa de la renta. Además, menciona expresamente tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976.

El Decreto-ley parte de la situación de “emergencia social y económica” que afecta al territorio andaluz y del importante volumen de pisos vacíos, 700.000, el 22,7% respecto del total de viviendas habituales. Define esta desocupación de viviendas como un “uso antisocial de la propiedad” y **penaliza especialmente la desocupación de viviendas por parte de entidades financieras, inmobiliarias y entidades de gestión de activos**.

Con el objetivo de intervenir en el parque de viviendas vacías prevé la creación de un Registro de Viviendas Vacías en el que se incluirán los inmuebles que lleven desocupados más de 6 meses durante 1 año, a excepción de las segundas residencias, viviendas turísticas, etc. La inscripción de la vivienda en el Registro da lugar a diferentes actuaciones en función de si se trata de la propiedad de una persona física o bien de una persona jurídica.

- a) Medidas dirigidas a personas físicas propietarias de viviendas desocupadas. En este caso se contemplan diferentes ayudas que posibiliten el alquiler, desde la garantía de cobro hasta la intermediación pasando por ayudas a la rehabilitación. En última instancia, la vivienda entraría en el Registro y se le aplicaría una recarga en el IBI de un 50%.
- b) Medidas dirigidas a personas jurídicas propietarias de viviendas desocupadas. Otorga un plazo de 30 días para comunicar la existencia de inmuebles desocupados y prevé una serie de sanciones que van desde las muy graves, con multas de has-

ta 9.000 euros, donde entraría la desocupación y la falta de conservación. La gravedad debe modularse en función de si la vivienda está localizada en una zona de alta demanda residencial, si existe intencionalidad o el número de viviendas vacías en propiedad.

Junto a una política de más largo plazo, el Decreto-Ley busca soluciones de urgencia para las familias empobrecidas que están en proceso de ejecución hipotecaria. Para ello, la Disposición Adicional 2ª **impide los lanzamientos de origen hipotecario** que afecten a familias en especial situación de vulnerabilidad y establece el **alquiler forzoso de la vivienda durante 3 años a un coste** máximo del 25% de los ingresos de la unidad familiar. Para poder acogerse las familias, por su parte, tienen que acreditar diversas circunstancias como que el pago de la hipoteca consume una tercera parte de los ingresos familiares, que se trate de la única vivienda, además de criterios económicos.

El propósito de la normativa no es otro, pues, que generalizar el acceso a la vivienda. Para ello, **condena usos anti-sociales de la propiedad y se aleja de la consideración de la vivienda como un “simple bien de consumo sujeto a las leyes del mercado”**. En definitiva, de la misma manera que la función social de la propiedad privada ha permitido a los poderes públicos promover políticas de reforma agraria, también autoriza a impulsar políticas de reforma urbana que desarrollen el mandato de igualdad material recogido en el artículo 9.2 CE y generalicen tanto el derecho a la vivienda, como en definitiva, el derecho a la ciudad.

Otras Comunidades Autónomas como Navarra aprobaron poco después normas similares. Sin embargo, a pesar de su vocación garantista, el Decreto-Ley Andaluz no tardó en ser cuestionado por la Comisión Europea y por el propio Gobierno Central. En una carta dirigida al Ministro de Economía, el Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios, Olhin Rehn, manifestó su preocupación sobre el impacto de la norma en la estabilidad del sistema financiero y ad-

virtió sobre la posible retirada de inversiones extranjeras. **El gobierno español, por su parte, presentó una cuestión de inconstitucionalidad** que pivota sobre los siguientes aspectos:

1. La afectación del contenido esencial del derecho de propiedad
2. La falta de habilitación competencial de la Comunidad Autónoma para regular el derecho de propiedad a través de sus competencias en materia de vivienda y urbanismo y la posible infracción de los artículos 149.1.1 CE, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y 149.1.8 sobre legislación civil.
3. El carácter desproporcionado de las sanciones a los propietarios que no aquilan en ausencia de políticas de apoyo claras y de ofertas mínimamente razonables.
4. La eventual discriminación entre los propietarios de vivienda sobre los que pesa la paralización del lanzamiento.

En abril el Tribunal Constitucional admitió a trámite el recurso y suspendió el Decreto-Ley. Lo mismo hizo el mes de noviembre con la Ley de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra de 27 de junio de 2013.

El Parlamento de Andalucía, en cualquier caso, aprobó la **Ley 4/2013, de 1 de octubre de medidas para asegurar la de función social de la vivienda**. La nueva norma, de hecho, va más allá. Por un lado, **amplía la protección frente a desalojos de origen hipotecario** a avalistas, autónomos y personas con hipotecas puente en situación de emergencia social. Por otro lado, la disposición adicional segunda, se compromete a adoptar medidas, a través del próximo Plan de Vivienda y Rehabilitación, para atender a las personas en situación de vulnerabilidad que hayan sido desahuciadas por impago del alquiler.

Sin perjuicio de los avances consagrados en Andalucía, lo cierto es que las políticas habitacionales y

urbanísticas, tanto el ámbito estatal como en el autonómico, parecen atravesadas por una contradicción especialmente evidente en épocas de crisis: la presión de ampliar el alcance del derecho a una vivienda adecuada y a un entorno urbano digno y sostenible sin

otorgar prioridad real a los colectivos vulnerables y, sobre todo, sin prevenir y sancionar de forma efectiva los ejercicios especulativos y antisociales más graves del derecho de propiedad y de la libertad de mercado.

### 3.4. RESPUESTAS DE ÁMBITO LOCAL A LA EMERGENCIA HABITACIONAL

Sin lugar a dudas, las administraciones más afectadas por la problemática de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos en general son los ayuntamientos debido a su cercanía con las personas afectadas. De ahí que desde el inicio de la crisis fuesen las primeras administraciones en denunciar la situación e impulsar distintas respuestas.

#### MEDIDAS DE CARÁCTER SIMBÓLICO

- a) **Posicionamientos políticos.** Desde el inicio de la crisis se calcula que más de 200 ayuntamientos repartidos por todo el territorio estatal han aprobado mociones en las que instan al gobierno central a modificar la legislación hipotecaria. Básicamente, abogan por la adopción de las medidas previstas en la ILP: dación en pago retroactiva, paralización de los **desahucios** de personas en situación de insolvencia sobrevenida e involuntaria, y acceso a un **alquiler social** para todas las familias afectadas. Con la voluntad de visualizar el respaldo a estas medidas las declaraciones municipales se notifican al ejecutivo y a las dos cámaras legislativas. En el mismo sentido, durante la tramitación de la **Iniciativa Legislativa Popular** diversas corporaciones municipales además de aprobar mociones de apoyo, cedieron sus espacios para la recogida de firmas.
- b) **Prácticas de no colaboración.** Son también numerosos los plenos municipales que han acordado **no contribuir con recursos municipales en los desahucios**. La fórmula más recurrente consiste en negar la participación de la **policía local**. Los desahucios son, de hecho, competencia de la policía judicial, de tal forma que la participación del cuerpo municipal depende de la voluntad del ayuntamiento. Así, aunque su abstención no impide que el desalojo se produzca, su no colaboración además de manifestar el rechazo municipal puede llegar a dificultar el desalojo.
- c) **Exención del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana**, más conocida como plusvalía municipal. La actual regulación de este impuesto municipal, sobre el que los ayuntamientos, sin embargo, disponen de pocas competencias, grava a las personas que consiguen la dación en pago o que son víctimas de una ejecución hipotecaria. De ahí que con el estallido de la crisis numerosas corporaciones locales instasen al gobierno central a modificar la ley de haciendas locales para que en los casos de dación en pago y ejecución

hipotecaria de vivienda habitual sea la entidad bancaria quien asuma el tributo<sup>35</sup>. Ante la falta de respuesta los ayuntamientos han abierto diversas posibilidades orientadas a liberar a las personas afectadas de esta otra carga. Estas vías van desde la aprobación de una **subvención** destinada al pago del impuesto, es el caso por ejemplo de Barcelona, Ávila o Torrejón de Ardoz, hasta la **suspensión cautelar del cobro** que se aplica en Sant Celoni en base al hecho de que la corporación ha instado al gobierno la modificación del precepto, pasando por la **declaración de deuda incobrable** que deja la deuda en estado de latencia hasta su prescripción a los cuatro años, tal y como sucede en Granollers.

## EL DESPROPÓSITO DE LA PLUSVALÍA

### El caso de Mercedes, 56 años, contable, Barcelona.

En Barcelona la lucha contra el pago de la plusvalía tiene mucho que ver con la valentía y perseverancia de Mercedes y el apoyo que le dio la PAH de Barcelona. Mercedes, contrajo una hipoteca en el año 2001 con Banca Cívica. Todo fue bien hasta que en 2010 la empresa en la que trabajaba cerró y comenzaron las dificultades para pagar la vivienda.

Con el apoyo de la PAH Mercedes consiguió vencer la resistencia de La Caixa y le aceptaron la dación en pago. Sin embargo, poco después, descubrió con sorpresa que el supuesto incremento del valor del suelo en que se encontraba su piso le obligaba a pagar 2.911€ en concepto de Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana al ayuntamiento de Barcelona.

La determinación de Mercedes y la denuncia pública de la PAH fueron cruciales para visualizar la problemática y conseguir que el ayuntamiento de Barcelona aprobase una subvención orientada al pago del impuesto. Pero la subvención del ayuntamiento no tiene carácter retroactivo y hoy Mercedes, al igual que muchas otras personas, sigue obligada a destinar 80€ de los 425€ de ayuda familiar que cobra mensualmente al pago de este tributo.

## MEDIDAS DE NEGOCIACIÓN Y ARTICULACIÓN

- a) Negociación con las entidades financieras.** La solución óptima a la situación de emergencia sería facilitar el alquiler social de los pisos desocupados en zonas de alta demanda residencial propiedad de las entidades financieras. Esto se ha intentado a través de negociaciones privadas que en la mayoría de casos no han revertido en grandes logros. El propio alcalde de Barcelona, Sr. Xavier Trias, ha impulsado diversos mecanismos con el objetivo de llegar a acuerdos de colaboración. Sin embargo, la falta de transparencia e información dificulta una valoración objetiva del éxito de las gestiones municipales.

**b) Creación de comisiones mixtas.** Se trata de espacios de coordinación entre administración pública local, entidades sociales y las PAH para evitar desalojos o bien paliar sus efectos. Distintas entidades como pueden ser los colegios de abogados y procuradores, jueces, servicios sociales, partidos políticos o entidades del tercer sector, entre otros, debaten y proponen medidas municipales. Algunas de las comisiones en marcha representan interesantes iniciativas de incidencia en la propia administración local y de sensibilización y orientación de la ciudadanía. Este es el caso, por ejemplo, de la Comisión de Terrassa o de Girona. De ellas han surgido propuestas como la elaboración de un díptico explicativo que fue enviado a todos los habitantes de Girona. No obstante, su avance es lento e incipiente. Las actuaciones dependen en gran medida de la voluntad política del ayuntamiento, y hasta la fecha tan sólo han impulsado soluciones puntuales.

## MEDIDAS DE PRESIÓN CONTRA LAS ENTIDADES FINANCIERAS

### a) Actuaciones frente a desalojos inminentes.

- **Cancelación de cuentas.** La primera localidad que amenazó a una entidad bancaria con la cancelación de la cuenta municipal fue Santa Cruz de Tenerife. Esta ciudad había aprobado previamente un protocolo para evitar los desahucios, por el que, en determinados supuestos, el ayuntamiento media con la entidad bancaria para conseguir la paralización del desahucio, el alquiler social o la dación en pago. En noviembre de 2012, tras intentar sin éxito la mediación con Bankia, la corporación decidió retirar los 1,5 millones de euros que tenía depositados en la entidad. La amenaza logró paralizar el desalojo y fue replicada por otros ayuntamientos como el de Ares en Galicia.

### b) Actuaciones frente a viviendas desocupadas

- **Censar y gravar los inmuebles vacíos.** El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) es un tributo que grava el valor de los bienes inmuebles a través de un recargo que afecta a los titulares de los derechos reales. El precepto 72.4 del Real Decreto 1/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley Reguladora de Haciendas Locales, prevé expresamente la posibilidad de que los municipios impongan un recargo de hasta el 50% del IBI a los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente. Ahora bien, la norma supedita la posibilidad de aplicar el incremento a la definición reglamentaria de qué se entiende por vivienda vacía. Esto ha posibilitado que el **Tribunal Superior de Justicia de Catalunya en sentencia 535/2011, de 22 de julio anulase las actuaciones del ayuntamiento de Berga orientadas a posibilitar el incremento del IBI.** El Tribunal declaró nula la definición promovida por el gobierno local al entender que se trata de una competencia exclusiva del gobierno central<sup>36</sup>.
- **Expropiación y rehabilitación de inmuebles en malas condiciones.** El Real Decreto Legislativo 2/2008, que aprueba el texto refundido de la ley del suelo, en su artículo 36, dictamina

la posibilidad de expropiación de las viviendas de aquellos propietarios que hayan incumplido sus deberes de conservación y/o rehabilitación. En atención a este precepto **en Alzira, en el País Valenciano, han emprendido acciones orientadas a la expropiación, rehabilitación y el alquiler social**. En particular, el ayuntamiento, a través de un registro municipal de viviendas que requieren rehabilitación, y tras instar al propietario a que lleve a cabo las obras de mejora, si éste no responde, decide sobre la posible expropiación. Una vez el inmueble es propiedad del ayuntamiento se rehabilita a través de un plan municipal de ocupación, y se ofrece en régimen de alquiler a las personas afectadas por ejecuciones hipotecarias mediante los servicios sociales locales. Pese al interés que ha despertado la actuación lo cierto es que presenta importantes limitaciones. Por un lado, la posibilidad de expropiación está sujeta a la capacidad económica de la corporación. Por otra parte, se circunscribe a viviendas cuyos propietarios hayan incumplido los deberes legales de conservación, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, según establece el artículo 9.1, de la Ley de Suelo de 2008.

- **Sancionar la desocupación.** El artículo 123.h de la Ley Catalana 18/2007, del derecho a la vivienda, prevé la posibilidad de que las administraciones locales impongan sanciones a los propietarios de inmuebles residenciales desocupados. Para ello, la propia ley en su artículo 42 establece que previamente deberán haberse emprendido políticas de impulso del alquiler de las viviendas vacías, de garantía del cobro de las rentas, y de fomento de la rehabilitación de viviendas en mal estado. Adoptadas estas políticas de estímulo, la corporación local puede imponer sanciones de hasta 900.000 euros y multas coercitivas sucesivas del 20% de esta cantidad, hasta un máximo de tres veces, para promover la ocupación de la vivienda. En base a esta legislación, el **Ayuntamiento de Terrassa ha abierto más de 300 procedimientos administrativos contra entidades bancarias por utilización anómala de viviendas de su propiedad**. En particular, el Ayuntamiento les concede un mes de plazo para que ocupen la vivienda. También les ofrece también la posibilidad de que cedan la vivienda al municipio para que la alquile. En caso contrario, se les impondrá la sanción correspondiente y, si no se rectifica, las posteriores multas coercitivas



## NOTAS

1. 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’”.
2. 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 joven en la CAPV, 2007, pp. 156 y ss.
3. Vid. STC 129/2010, de 29 de noviembre, a propósito de la renta básica de emancipación de los jóvenes.
4. Vid. la STC 152/1988, de 20 de julio, donde se clarifica la distribución competencial que establece el art. 149.1 en sus apartados 1 y 13.
5. Las competencias locales en urbanismo, artículo 25.2.d, por ejemplo, se convierten en “la protección y gestión del patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación”. De igual forma, el epígrafe que consigna la atribución en el campo de servicios sociales se transforma en “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”. Además, el proyecto de ley vincula la posibilidad de ejercer estas atribuciones a una memoria. Finalmente, elimina el artículo 28 que consagra la posibilidad de que los municipios realicen actividades complementarias en materia de educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.
6. 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.
7. Juli Ponce, El derecho a la ciudad: elementos para superar la gestión neoliberal del espacio público, Observatorio DESC, Barcelona, pp. 9 y ss. Disponible en: [http://www.observatoridesc.org/sites/default/files/dhociudad\\_JuliPonce\\_Curso\\_sp.pdf](http://www.observatoridesc.org/sites/default/files/dhociudad_JuliPonce_Curso_sp.pdf)
8. Esto significa que hasta junio de 2013, más de cinco años después de la aprobación de la ley, las carteras de suelo en manos de las entidades financieras, por ejemplo, se sigan valorando en función de las expectativas de negocio futuras que expresan los planes urbanísticos donde se ubican, y no en las perspectivas de negocio actuales.
9. La Ley de Medidas de Fomento del Alquiler de Viviendas y la Eficiencia Energética de los Edificios, 19/2009, de noviembre de 2009 más conocida como Ley del Desahucio Exprés, abrió el camino a nuevas agilizaciones que cuestionan seriamente el derecho a la tutela judicial efectiva de los inquilinos.
10. Estos planes sirven para programar las ayudas económicas y las formas de financiación, definen actuaciones protegibles, determinan los requisitos que deben cumplir los beneficiarios, y establecen el precio máximo de las actuaciones protegibles.
11. Se estima que del total de las ayudas a la vivienda, un 75% correspondían a desgravaciones en el IRPF, y que la reducción de ingresos fiscales ascendía a 3.000 millones de euros anuales. Bermejo Latre, J.L., “La evolución de las políticas de vivienda en el España del siglo XX”, en Fernando López Ramón (coord.) Construyendo el Derecho a la Vivienda, Marcial Pons, Barcelona, 2010, p. 190.
12. 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 podría ser incrementada por las Comunidades Autónomas.
13. Con arreglo al nuevo 13 consagrado por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, “Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles”
14. Esta situación ha sido denunciada por los defensores del pueblo, vid. por ejemplo, Síndic de Greuges de Cataluña, El Derecho a la Vivienda: obstáculos y límites, Barcelona, 2007, p. 47.
15. Bermejo Latre, J.L., “La evolución de las políticas de vivienda en el España del siglo XX”, op.cit.
16. Puede verse, al respecto, Dictamen del Comité Económico y Social de la Unión Europea sobre el sobreendeudamiento de los hogares, 2002/C/149/01, y Fondo Monetario Internacional, Informe sobre España, 2004, disponible en: <http://www.imf.org/external/np/ms/2004/110804.htm>. El mismo el PSOE presentó en 2003 un proyecto de ley de prevención del sobreendeudamiento familiar por causas sobrevenidas y de buena fe. En su programa electoral de 2004 también contemplaba un programa de medidas para afrontar estas situaciones.

17. Gracias a la presión ciudadana, la cantidad por la cual las entidades financieras pueden adjudicarse el inmueble ha ido aumentando. En 2008, cuando estalla la crisis, la Ley de Enjuiciamiento Civil preveía que los bancos pudiesen adjudicarse las viviendas hipotecadas por el 50% del valor de tasación y embargar a los afectados bienes y salarios hasta satisfacer el resto de la deuda, más costas judiciales e intereses de demora. En 2011, con motivo de la campaña de denuncia de la PAH, se aprobó el Real Decreto 8/2011, de 1 de julio, que incrementaba en un 10% el valor por el cual las entidades financieras podían adjudicarse las viviendas hipotecadas. En marzo de 2013, la Ley 1/2013 de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, incrementó este porcentaje del 60% hasta el 70% actual.
18. El Tribunal Constitucional, en el Auto 113/2011, de 9 de julio, a raíz de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el magistrado de Sabadell Guillem Solé, en cambio, alegó que la ausencia de contradicción procesal en el seno del proceso no ocasionaba indefensión, dada la posibilidad de iniciar un juicio declarativo posterior. El TC, a diferencia de lo que establecería posteriormente el TJUE, parecía olvidar que dicho juicio declarativo no produce la suspensión del procedimiento hipotecario ni, por ende, de la subasta del inmueble y que aunque en aquel se llegue a dictar sentencia favorable al deudor, ya no va a poder recuperar el bien subastado. El TC llegó a afirmar que quien constituye una hipoteca ya sabe que se somete a un procedimiento con elementos de cognición limitados, por lo que aunque no renuncia a su derecho de defensa, consiente que el mismo tenga una eficacia momentáneamente disminuida.
19. Tras la Ley 1/2013 de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, si el notario detecta cláusulas abusivas que fundamenten el acceso a la ventana extrajudicial o determinen la cantidad exigible, lo pondrá en conocimiento de las partes para que lo planteen ante un juez si lo estiman conveniente. Asimismo, cuando haya un procedimiento judicial abierto conociendo sobre el carácter abusivo de alguna de las cláusulas hipotecarias el notario suspenderá la ejecución, que proseguirá resuelta la cuestión, siempre que la cláusula abusiva no haya constituido fundamento de la ejecución.
20. Las políticas de segunda oportunidad se refieren a aquellos mecanismos o instituciones – como las Comisiones de sobreendeudamiento en Francia, o la Agencia inglesa de insolvencia – orientados a solventar la insolvencia de los deudores de buena fe. Así, luego de un procedimiento de saneamiento y plan de pagos y pasado cierto tiempo las personas afectadas pueden volver a una efectiva participación en el tráfico jurídico en condiciones de igualdad. Se trata tanto de exoneración de deudas como de superar las restricciones vinculadas a la morosidad. En definitiva, son políticas que a la vez que evitan la exclusión social al permitir que las personas superen el sobreendeudamiento, fomentan la actividad económica. En Francia, por ejemplo, desde finales de los años 80 existe una política específicamente dedicada a resolver gratuitamente las situaciones de sobreendeudamiento de las personas físicas. Así, la Ley 2003-710, de 1 de agosto de 2003, D'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, establece un mecanismo, conocido como “de la segunda oportunidad”, que permite la condonación de deudas pendientes una vez liquidado el patrimonio del deudor, a excepción de aquellos bienes que resulten indispensables para el desarrollo profesional y personal.
21. Sobre las políticas de segunda oportunidad y el sistema concursal español vid. Gonzaga Serrano, L., Reflexiones de Derecho Administrativo Económico sobre concurso y segunda oportunidad”, XXXIII Jornadas de la Abogacía General del Estado, Madrid, 2011.
22. Gómez Guinda, J., Financiación de las políticas públicas de vivienda, Instituto Crédito Oficial (ICO), Madrid, 2011.
23. Boletín Oficial de las Cortes Generales del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, serie B, núm. 152-1, de 13 de febrero de 2009.
24. Es difícil calcular con certeza el número de personas que se han quitado la vida por culpa de la imposibilidad de hacer frente al pago de la vivienda. En todo caso, para mostrar la envergadura del problema basta hablar de los casos de José Miguel Domingo, de 54 años de edad, vecino de Granada que se ahorcó el 25 de octubre pocas horas antes de ser desahuciado; de Manuel G. B. de 53 años, que ese mismo día, se lanzó al vacío desde su casa en Valencia tras llamar al timbre un miembro de la comisión judicial que venía a desalojarlo; y también de Amaia Egaña, de 53 años, en Euskadi, que el 9 de noviembre se arrojaba desde la ventana de su casa en un cuarto piso, cuando entraba la comisión judicial del lanzamiento.
25. De hecho, no es casual que su desarrollo coincida con la consolidación de importantes estímulos fiscales a las sociedades de inversión inmobiliaria, SOCIMI, promovidos por la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, y con la liberalización del mercado de alquiler promovida por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas
26. Vid. Ararteko, Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV. Informe extraordinario al Parlamento Vasco, cit. pp. 180 y ss.
27. A finales de 2009 Bizigune disponía de un parque de 4.557 viviendas en alquiler, y supuso un coste de 21,2 millones de euros, un 17% de presupuesto del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco. Se calcula que el coste de la subvención por vivienda es de 4.650€ al año. Coste muy inferior al que supone la promoción directa de vivienda pública en alquiler, 117.000€, o el gasto en ayudas a la promoción por parte de otros agentes, 55.000€, ello sin contar el ahorro en términos medioambientales y de sostenibilidad que supone el uso de vivienda vacía. Observatorio Vasco de la Vivienda, Evaluación del Programa Bizigune, Donostia, noviembre 2010.
28. Ararteko, Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven de la CAPV, op.cit., p. 433.
29. Así, Ponce J., Segregación escolar e inmigración, contra los guetos escolares: derecho y políticas públicas urbanas, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, p. 64.
30. En Sant Celoni, Vallès Oriental, por ejemplo, el Ayuntamiento se vio obligado a rechazar el ARE que suponía la construcción de 750 viviendas tras el resultado de un referéndum popular. Entre las críticas destaca: la posibilidad de que las ARE se desarrollasen en suelo

no urbanizable, prescindiendo de los Planes de Ordenación Urbana vigentes; la creación de barrios inexistentes en el planeamiento municipal reduciendo al máximo los plazos y controles exigidos; la ausencia de procesos de participación ciudadana en el planeamiento, y en general la vulneración de la autonomía municipal en materia de ordenación territorial.

31. De hecho, según los datos del Consejo General del Poder Judicial Cataluña es después de Andalucía la CCAA con mayor volumen de procedimientos de ejecución hipotecaria en marcha, y con un volumen cada vez más preocupante de desalojos por impago del alquiler
32. Esta modificación, como señala Juli Ponce, resulta ciertamente confusa ya que contraviene el propio espíritu de la Ley el cual no es otro que promover el derecho a la vivienda de los colectivos en especial situación de vulnerabilidad e impedir usos anómalos de la propiedad. Además, continua vigente la imposibilidad de que la VPO permanezca desocupada (art. 5.2.d) y la obligación de que los beneficiarios de una VPO presenten una situación económica determinada. Ver. Juli Ponce Solé, "Habitatge, dret i crisi econòmica. La modificació de la llei del dret a l'habitatge operada per la llei 9/2011 i la suspensió dels llançaments en els processos hipotecaris pel real decret 7/2012, de 15 de novembre", en Revista Jurídica de Catalunya, I, Barcelona, 2013.
33. Las limitaciones de las leyes catalana y andaluza se hacen evidentes si se cotejan con la legislación europea más garantista. En Escocia, por ejemplo, existe una ley de 2003 sobre personas sin hogar (Homelessness Scotland Act), que obliga a las autoridades locales a asegurar, en 2012, un alojamiento adecuado para todas las personas sin techo, como primer paso para asegurar el derecho general a una vivienda adecuada. De manera similar, la Ley francesa 2007-290, de 5 de marzo de 2007, sobre exigibilidad del derecho a la vivienda, ha desarrollado el derecho de las personas en situación de necesidad a reclamar ante un tribunal contencioso-administrativo
34. La denegación injustificada del acceso a una vivienda por parte de las autoridades públicas.
35. Esta modificación ya se ha introducido para los pocos casos que cumplen las condiciones para acogerse al código de buenas prácticas bancarias, de modo que bastaría con su ampliación.
36. Con respecto a la creación de un censo de inmuebles desocupados la sentencia decretó que podía subsistir para otros efectos, siempre que los requisitos de inclusión no sean fijados por el ayuntamiento sino que partan de la definición autonómica.








# 03

## RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE VIVIENDA Y PROHIBICIÓN DE DESALOJOS ARBITRARIOS





Las políticas públicas en materia de vivienda y desalojos desplegadas en los últimos años han sido objeto de evaluación por parte de diferentes organismos e instancias internacionales y estatales. Casi todas ellas han constatado la existencia de situaciones generalizadas de vulneración de derechos habitacionales y han realizado recomendaciones a las administraciones públicas para que revisen dicha situación.

## 1

## LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DESC DE NACIONES UNIDAS

**La obligación del estado español de presentar informes periódicos ante el Comité DESC de Naciones Unidas que den cuenta del cumplimiento del PIDESC** supone una oportunidad importante para evaluar la situación de los derechos sociales en general y en concreto del derecho a una vivienda adecuada<sup>1</sup>.

Así, ya en **2004 el Comité DESC** reflejó su preocupación por la situación habitacional en España. En ese momento, el Comité DESC, alertaba sobre el aumento del número de personas sin hogar y de personas afectadas por desalojos forzados. También destacaba el deterioro creciente de la situación de la vivienda y la **falta de viviendas sociales**<sup>2</sup>.

Por ello, el Comité instaba a las administraciones públicas a realizar las siguientes actuaciones:

- Garantizar la **protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas que residen en el territorio**, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2 del artículo 2 del Pacto. Asimismo, alentaba a promover la legalización de las personas inmigradas indocumentadas para que éstas pudieran disfrutar plenamente de sus derechos económicos, sociales y culturales.
- Intensificar las actividades a fin de dar **asistencia a las personas sin hogar** y estudiar su situación para tener un cuadro más cabal del problema y sus raíces.
- También instaba al Estado a que **proporcionara datos desglosados** y comparativos **sobre** el número de personas afectadas por los **desalojos** y a que velara porque todo desalojo se ajustase a las directrices establecidas en la Observación general Nº 7 del Comité.

- Mejorar las condiciones de vivienda y crear más viviendas, individuales o colectivas, así como créditos y subvenciones para las familias de bajos ingresos y los grupos desfavorecidos y marginados.

La **reprobación del Comité DESC de Naciones Unidas** a las crecientes vulneraciones del derecho a la vivienda en el estado español se repitió con motivo del último examen ocurrido **en 2012**<sup>3</sup>. En particular, Naciones Unidas destacaba las siguientes **problemáticas** habitacionales:

- Las crecientes **dificultades para hacer frente al pago de hipotecas** de larga duración.
- La **discrecionalidad** de la Ley 6/2012 de 9 de marzo de 2012 de Medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, conocido como "**Código de Buenas Prácticas**", en la medida en que facultaba a las entidades bancarias la admisión de la dación en pago.
- La **persistencia de desalojos sin las debidas garantías legales**, sin que las personas afectadas sean consultadas previamente, y sin que se les ofrezca una alternativa de alojamiento o compensación.
- La ausencia de una definición oficial de persona "sin hogar" que permita recolectar información fidedigna y elaborar políticas sobre la problemática.

En concreto, el Comité DESC exhortaba a las administraciones públicas a que llevasen a cabo las siguientes **actuaciones**:

- Establecer los **procedimientos adecuados para llevar a cabo desalojos** a partir de la normativa internacional en la materia.
- Empezar una modificación legislativa que **faculte la dación de la vivienda en pago de la deuda**

- Incentivar el alquiler y **aumentar la oferta de vivienda social**
- Disponer de información desagregada sobre el impacto de la crisis económica en el número de personas sin vivienda.

Finalmente, el Comité requería al estado español a que "garantice que **todas las medidas de austeri-**

**dad** adoptadas **identifiquen el contenido mínimo esencial** de todos los **derechos** del Pacto, y a tomar todas las medidas apropiadas para proteger este contenido esencial en cualquier circunstancia, especialmente para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados"<sup>4</sup>.

## 2 LAS RECOMENDACIONES DE LA RELATORÍA ESPECIAL DE VIVIENDA DE NACIONES UNIDAS

Las **Relatorías de Naciones Unidas** son mecanismos de protección internacional de los derechos humanos a cargo de expertos independientes, que combinan su mandato en Naciones Unidas con sus actividades profesionales. Esta ausencia de vínculos laborales con Naciones Unidas garantiza una mayor autonomía y capacidad de crítica.

A finales de 2006, la **Relatoría Especial para el derecho a una vivienda adecuada**, tras varios años de presiones por parte de distintas organizaciones sociales lideradas por el propio Observatorio DESC, el Estado español aceptó la visita en misión oficial del Relator, Sr. Miloon Kothari<sup>5</sup>. Como resultado de su visita, el Relator presentó un **informe** ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el que **calificaba la problemática habitacional como "la más grave de Europa y una de los mayores del mundo"**<sup>6</sup>.

En concreto, el Relator subrayaba las siguientes **problemáticas**:

- La **especulación urbanística y la corrupción desenfrenada** como práctica generalizada en el mercado de la vivienda en España
- Afirmaba, entre otras cuestiones, que entre el 20 y el 25% de la población española estaba excluida

del mercado de la vivienda, debido principalmente a su alto precio.

- Denunciaba la **ausencia de protocolos de actuación en materia de desalojos** que garantizaran la protección de los derechos de las personas afectadas.
- Alertaba sobre la gran proporción de **viviendas vacías**.

Para poner freno a la situación de exclusión habitacional el informe instaba a los responsables públicos a **tomar las siguientes medidas**:

- **Incluir la perspectiva de derechos humanos** en las políticas de vivienda.
- Recuperar la **función social de la propiedad privada** plasmada en la Constitución Española y dejar de usar la vivienda como bien de inversión.
- **Detener la promoción de viviendas en régimen de propiedad privada** a través de subvenciones públicas y fomentar el alquiler.
- Aportar **datos desglosados** sobre la **situación de la vivienda en España**.
- Investigar y **castigar actuaciones especulativas y corruptas**.
- Posibilitar vías efectivas de denuncia de vulneración del derecho a la vivienda

- **Crear un parque de viviendas de alquiler público a través de las viviendas vacías.**

Además de realizar misiones a países y dirigir recomendaciones concretas a los Estados, las Relatorías de Naciones Unidas elaboran informes anuales en los que analizan problemáticas globales y sugieren alternativas. En este sentido, la creciente preocupación internacional en relación a la vulneración del derecho a la vivienda en el estado español y en concreto respecto a **la problemática de las personas con hipotecas impagables encontró eco rápidamente en el seno de Naciones Unidas.**

La primera contestación se produjo a través del informe anual 2009 de la Relatora Especial de Vivienda, Raquel Rolnick. Este informe analizaba por un lado, el impacto de determinadas políticas habitacionales en la generación de la crisis económica global, y por otro, las repercusiones de la crisis en la satisfacción del derecho a una vivienda adecuada<sup>7</sup>. En particular, citaba expresamente la problemática habitacional que afectaba al estado español expresada en las alarmantes cifras de desalojos. Entre otras cuestiones denunciaba las dramáticas consecuencias del abandono generalizado de la política de vivienda por parte de los poderes públicos en manos del sector privado. Y mostraba cómo las ingentes ganancias del sector inmobiliario y de la construcción fueron posibles gracias al sobreendeudamiento de las familias a través de hipotecas de alto riesgo, subprime, tanto en Estados Unidos como en otros países, incluido el Estado español.

El informe encomendaba a los poderes públicos las siguientes **actuaciones**:

- Revisar en profundidad las políticas adoptadas en los últimos años a través de medidas como el reconocimiento de las múltiples funciones de la vivienda más allá de la de un simple bien de inversión;
- Fomentar regímenes de tenencia seguros distintos a la propiedad privada como el alquiler asequible y estable en el tiempo;
- **Resolver la crisis habitacional con la misma urgencia y predisposición que exhiben frente a la crisis de las entidades financieras.**

Posteriormente, en octubre de 2012, la Relatora dio continuidad a este primer documento y dedicó su informe anual a analizar el **impacto de la financiarización de la vivienda en términos de derechos humanos**. Como ejemplo destacado, el informe recoge la situación del estado español, donde el exceso de liquidez internacional sumado a la financiarización de la vivienda ha motivado un sobreendeudamiento de las familias sin precedentes. En concreto, la Relatora denuncia como principales causas de la actual crisis habitacional:

- La construcción de viviendas en régimen de propiedad privada como motor de desarrollo económico en casi todo el mundo.
- **La financiarización de la vivienda a través del impulso de los mercados hipotecarios.**
- Las políticas de austeridad y los rescates bancarios

Para acabar con la situación **reclama**:

- **la modificación del paradigma basado en la propiedad privada y la financiarización de la vivienda**
- la necesidad de analizar el impacto de las políticas de ajuste en el derecho a la vivienda de los colectivos empobrecidos
- la urgencia de impulsar otras formas de tenencia seguras como el alquiler privado y público, - con precios regulados -, o la propiedad colectiva.

## 3 RECOMENDACIONES DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO

Los Ombudsman –defensores del pueblo– son instituciones destinadas a la supervisión no jurisdiccional de las actuaciones de los órganos de las diferentes administraciones públicas para así garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de las personas afectadas por irregularidades administrativas o mal funcionamiento de la Administración.

Más allá de su quehacer cotidiano de resolución de las quejas sobre actuaciones de las Administraciones Públicas vinculadas a la vivienda y fruto del análisis de su resolución, los ombudsman han expuesto reflexiones y propuestas, en ejercicio de sus funciones de actuación de oficio, emisión de recomendaciones generales o propuestas de modificación normativa, destinadas a dar respuesta a la problemática de las ejecuciones hipotecarias, en el ámbito que le es propio: recordar a las administraciones públicas que deben garantizar, remover obstáculos y promover todas las medidas a su alcance para garantizar el derecho a un vivienda digna.

### 3.1. LAS RECOMENDACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

El Defensor del Pueblo elaboró un informe monográfico, *Crisis económica y deudores hipotecarios: propuestas del defensor del pueblo*<sup>8</sup>, presentado a las Cortes Generales en enero del 2012, así como a diversas administraciones y organismos con competencias en la materia. Este informe se ha actualizado con las respuestas o los silencios ante las recomendaciones formuladas, y con los acontecimientos posteriores.

Las recomendaciones se dividieron en tres grupos: preventivas, paliativas y una de general, consistente en reforzar la independencia del sistema de reclamaciones del Banco de España.

Las medidas **preventivas** insisten en la necesidad de:

- a)** mejorar la transparencia hipotecaria de los servicios bancarios;
- b)** hacer efectivo el asesoramiento técnico que prestan entidades financieras y notarios;
- c)** desarrollar la obligación de concesión responsable del crédito, de conocer la solvencia del cliente y establecer las consecuencias para las entidades de crédito que la incumplen;

- d)** restringir la práctica de imponer la contratación de seguros de protección de los préstamos, cuando en la gran mayoría de los casos no garantiza el pago;
- e)** intensificar la independencia de las sociedades de tasación;
- f)** establecer la obligación de intento de conciliación previa antes de acudir al procedimiento judicial elegido;
- g)** adoptar de forma adecuada al momento social la regulación de las hipotecas que afectan la vivienda habitual y al local de negocio donde se ejerce la actividad que constituye el medio de vida de los particulares, separando el régimen jurídico de estos bienes del resto del patrimonio, cuando se dan en garantía del cumplimiento de un crédito hipotecario.

Respecto a las recomendaciones **paliativas** destacan las siguientes:

- a)** regular un procedimiento específico para la insolvencia de las personas físicas;
- b)** mejorar la eficacia del sistema de subastas de la Ley de enjuiciamiento civil;

- c) Adoptar medidas extraordinarias para evitar situaciones de exclusión social, que **permitan a los deudores de buena fe continuar en la vivienda** o local de negocio mediante un precio asumible, a través de fórmulas jurídicas alternativas (arrendamiento forzoso, leasing, derecho de habitación, retroventa, etc.), que les permita su recuperación económica e integración social;
- d) Limitar por ley los gastos de mora para el deudor hipotecario de buena fe a dos veces el interés legal del dinero según criterio jurisprudencial;
- e) **Moratoria en el pago de hipotecas** y flexibilización de cuotas, así como el establecimiento de un sistema de pago con carencia de amortización de capital haciendo la cuota asumible; facilitar aplazamientos de pago; suprimir tasas y costas; moderar cláusulas penales o paralizar el devengo de intereses o permitir el pago del capital antes que los intereses, para reducir la deuda que generan las obligaciones accesorias;
- f) Establecer un plan de pagos en los casos de concesión irresponsable del préstamo y, en su defecto, aceptar la dación en pago;

## 3.2. LAS RECOMENDACIONES DEL ARARTEKO DEL PAÍS VASCO

En términos generales las reflexiones del Ararteko dirigidas a los poderes públicos hacen especial hincapié en la circunstancia de que, además de ser un derecho constitucionalmente reconocido, el derecho a una vivienda digna es un derecho humano internacionalmente consagrado en el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el art. 11.1 del PIDESC<sup>9</sup>.

Con relación a la problemática concreta de los desalojos las propuestas han sido las siguientes:

- a) Hacer uso del máximo de los recursos disponibles para garantizar la realización efectiva del derecho a la vivienda para todas las personas.
- b) Aprobar una **Ley de Vivienda que garantice la exigibilidad del derecho** a disfrutar de una vivienda digna y adecuada ante los tribunales de justicia.
- c) Apostar por la promoción de la vivienda protegida en alquiler.
- d) Destinar a alquiler social una parte significativa de los inmuebles de la SAREB.
- e) Generalizar la dación en pago como cláusula de asunción de responsabilidad
- f) Establecer una moratoria en el pago del préstamo cuando el prestatario se haya quedado sin trabajo o concurren en él circunstancias de vulnerabilidad.
- g) Permitir que el juez pueda suspender la ejecución forzosa hasta que haya podido analizar el fondo del asunto, comprobando si el contrato de préstamo contiene alguna cláusula abusiva para el consumidor.
- h) Establecer un **procedimiento obligatorio de mediación**, que incluya el acompañamiento de las familias, que tenga por objeto garantizar la satisfacción de los derechos habitacionales
- i) Prestar atención especial a las familias en situación de mayor vulnerabilidad, particularmente a aquellas familias con menores en riesgo de exclusión.

En opinión del Ararteko, la Ley 1/2013, de 4 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deudas y alquiler social, supone un avance que no da satisfacción a las demandas sociales.



### 3.3. LAS RECOMENDACIONES DEL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUÑA

Las reflexiones del Síndic de Greuges de Cataluña están dirigidas a aportar soluciones para hacer más llevadera la situación en que se encuentran las personas que, además de haber perdido la vivienda habitual a consecuencia de la ejecución de la hipoteca, continúan con una deuda pendiente. Personas por lo tanto con problemas económicos graves y, a menudo, en riesgo de exclusión social.

El Síndic de Greuges ha analizado el contexto en el que se presentan estos problemas y ha propuesto posibles cambios, tanto en el aspecto normativo como de gestión, que las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, pueden llevar a cabo para mejorar este escenario. Estas propuestas, articuladas durante el año 2011 y presentadas en julio de 2012 con el informe sobre la regulación de la reestructuración de las deudas hipotecarias<sup>10</sup>, giran alrededor de tres ejes:

Difundir los servicios de información y mediación ya existentes para encontrar la estrategia más válida que permita atender la deuda y evitar el desahucio; fomentar que las entidades financieras participen y colaboren en los procesos de reestructuración de deudas hipotecarias; incentivar aquellos acuerdos que contribuyan a que los deudores no pierdan su vivienda, como la transmisión de la propiedad de la vivienda a la entidad financiera y la reconversión del préstamo o el crédito hipotecario en un contrato de alquiler asequible a favor del deudor, con previsión de readquisición futura de la vivienda cuando las circunstancias económicas mejoren.

**a)** Establecer una serie de **modificaciones fiscales** sobre las operaciones que puedan acordar el acreedor y el deudor hipotecario, a fin de no desincentivar a las entidades financieras de lle-

var a cabo determinadas operaciones debido a su tributación y, por otra parte, que faciliten una solución a las personas que se hallen en una situación de sobreendeudamiento, cuya unidad familiar disponga de una única vivienda y sea aquella para la que se constituyó la hipoteca. En concreto, modificar la regulación del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana para que la persona que haya perdido la vivienda esté exenta del impuesto, tanto en los casos en que la transmisión de la vivienda habitual derive de un procedimiento de ejecución hipotecaria, como en aquellos en que, con la entrega de la vivienda del deudor al acreedor hipotecario o a una filial de su grupo, se salde total o parcialmente la deuda hipotecaria pendiente.

**b)** Regular un **sistema voluntario y gratuito de reestructuración de deudas**, mediante una comisión de carácter administrativo que pueda elaborar un plan de reestructuración de la deuda obligatoria, tanto para el deudor como para los acreedores, con suspensión de las ejecuciones hipotecarias mientras no se llegue a un acuerdo y con la previsión que, una vez hayan transcurrido determinados años de vigencia del plan de reestructuración, cumpliendo el deudor con las condiciones del plan, se le pueda liberar de la deuda pendiente.

Por otro lado, el Síndic de Greuges de Catalunya considera que la constitución del SAREB es una oportunidad histórica para destinar a alquiler social parte de los inmuebles obtenidos a bajo coste por esta sociedad. Por ello, en una resolución publicada en noviembre de 2012, propone que se impulsen urgentemente medidas normativas orientadas tanto a destinar estos inmuebles a finalidades sociales como a evitar nuevos desahucios, tales como:<sup>11</sup>

- a) Crear la comisión de evaluación del sobreendeudamiento, que de manera vinculante, elabore para cada caso particular un plan de reestructuración de la deuda que permita la conciliación entre el deudor y su acreedor.
- b) En los casos de personas en una situación de precariedad social y que se encuentran en situación objetiva de sobreendeudamiento, que el acreedor aplique las mismas rebajas en la deuda que se han previsto para la transferencia de viviendas de instituciones financieras a la SAREB.
- c) **Que se destine a alquiler social el 30% de los inmuebles de la SAREB.**

Por último, en julio de 2013, el Síndic ha efectuado un análisis del grado de cumplimiento de sus recomendaciones así como un balance de las iniciativas legislativas entorno de las ejecuciones hipotecarias, de la puesta en funcionamiento del SAREB y del Fondo Social de Viviendas (FSV).

Por lo que respecta a las medidas para paliar las situaciones de sobreendeudamiento, el Síndic observa que estas no son adecuadas y, por ello, insiste en las recomendaciones formuladas respecto a la necesidad de regular un sistema de reestructuración de la deuda. En relación con las características y las finalidades del FSV, considera que no se ajustan a las necesidades reales, por lo que se reafirma, entre otras, en las siguientes recomendaciones:

- a) Establecer, dentro del FROB, una línea de **ayudas para familias** (mini FROB para las familias) con riesgo grave de pérdida de la vivienda para reducir la deuda pendiente y permitir que puedan conti-

nuar manteniendo la compra de la vivienda a un coste soportable para sus ingresos actuales.

- b) Aplicar las mismas **rebajas de los precios** previstos para la transferencia de viviendas al SAREB (54,2%) a las viviendas que aún pagan las familias con graves dificultades y que aún no han recuperado los bancos.
- c) Adoptar mecanismos de control público de las plusvalías generadas para la realización en el futuro de los inmuebles obtenidos a bajo coste y, por tanto, subvencionados por el Estado, y **asegurar que un mínimo del 20 % de las plusvalías reviertan en la Administración Pública**, que vuelvan a la comunidad que, con su esfuerzo presupuestario, posibilita la adjudicación de los inmuebles al SAREB a bajo coste.
- d) Destinar el **30 % de los suelos** calificados como residenciales en **zonas de fuerte necesidad** de vivienda social a construcción de **viviendas protegidas** o a equipamientos residenciales dotacionales.

Respecto al FSV:

- a) Destinar a alquiler social el 30 % de los inmuebles obtenidos a bajo coste, susceptibles de ser destinados a primera vivienda
- b) Asignar la **gestión del Fondo a las entidades sociales sin ánimo de lucro especializadas en la gestión de vivienda social.**
- c) Priorizar la asignación de la vivienda en régimen de alquiler a las unidades familiares que hayan perdido su domicilio y que éste forme parte del FSV.

### 3.4. LAS RECOMENDACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE ANDALUCÍA

Por su parte, el Defensor del Pueblo Andaluz también ha publicado diversas iniciativas destinadas a garantizar el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada<sup>12</sup>. En su caso, cabe destacar las medidas propuestas para reconducir las políticas públicas dirigidas a la consecución de este fin, para adaptarlas a la situación actual; sus consideraciones ante la ejecución de créditos hipotecarios por parte de las entidades financieras en el marco de la actual normativa hipotecaria; su resolución sobre las viviendas protegidas que las entidades financieras embargan a sus titulares, al objeto que las mismas vuelvan lo antes posible al mercado protegido.

Por lo que respecta a las políticas públicas para fomentar el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, publicadas en el Informe anual del 2011 y actualizadas en noviembre de 2012, el Defensor del Pueblo Andaluz **considera imprescindible que los poderes públicos reconduzcan ya la oferta de viviendas protegidas hacia el régimen de alquiler y adapten las promociones públicas de viviendas al perfil de las necesidades del solicitante mayoritario** de éstas, además de extender el régimen de protección oficial durante toda la vida útil de la vivienda. A su vez, el Defensor aboga por poner en marcha ayudas a propietarios y arrendatarios que, temporalmente y por causas sobrevenidas, no puedan afrontar el pago de las cuotas del crédito hipotecario o del alquiler.

Las consideraciones ante la ejecución de créditos hipotecarios por parte de las entidades financieras en el marco de la actual normativa hipotecaria inciden en la escasa virtualidad de la dación en pago como posibilidad contractual de la hipoteca, por la posición dominante de las entidades financieras. Por ello, el Defensor del Pueblo andaluz propone a los poderes públicos dos alternativas para su estudio:

- a) añadir una previsión legal por la que, en todo caso, **cuando la hipoteca recaiga sobre** una vivienda que constituya el **domicilio habitual** y permanente del deudor, **la obligación garantizada se ejecute, única y exclusivamente, sobre el inmueble hipotecado, con extinción total de la deuda hipotecaria;**
- b) en cualquier caso, **exigir este tipo de contratos cuando se trate de viviendas que gocen de algún tipo de protección pública**, destinada a la población con menos recursos.

En relación con las viviendas protegidas que las entidades financieras embargan a sus titulares, el Defensor considera que al drama del desahucio se une la incongruencia, en términos sociales, de que viviendas que fueron construidas para dar respuesta a sectores de población que no podían satisfacer el derecho constitucional contemplado en el art. 47 CE, permanezcan largo tiempo como un activo inmobiliario de estas entidades financieras, incumpliendo la función social que justificó su construcción, a través de fondos públicos.

En este sentido, las propuestas del Defensor del Pueblo Andaluz publicadas en julio de 2012 para devolver estas viviendas desocupadas al mercado protegido, pasan por fomentar el alquiler social, considerar demandantes preferentes de estos alquileres a las personas afectadas por procedimientos de desahucio, contemplar el ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de las administraciones autonómicas de aquellas viviendas protegidas que incumplan la obligación de ser ofertadas, por incumplimiento de la función social de la propiedad, así como modular los precios de estas viviendas actualmente titularidad de las entidades financieras, reduciendo los precios máximos contemplados en la legislación de viviendas de protección pública a fin de hacerlas más asequibles a la ciudadanía.

## NOTAS

1. A su vez, las organizaciones sociales disponen de la posibilidad de contrastar ante Naciones Unidas la información presentada por los representantes estatales mediante la elaboración de "Informes paralelos o informes sombra". El Observatorio DESC ha participado activamente en la coordinación de informes alternativos sobre la situación de los derechos sociales en el estado español. El último informe de 2012: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/JointSubmission19NGOs\\_Spain\\_CESCR48\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/JointSubmission19NGOs_Spain_CESCR48_sp.pdf)
2. E/C.12/1/Add.997 de junio de 2004.
3. E/C.12/ESP/CO/5 de 6 de junio de 2012
4. Sobre las obligaciones en materia de derechos humanos en períodos de crisis ver el Informe del Ararteko, Los derechos humanos como base de las políticas públicas en tiempos de crisis económicas, Bilbao, junio de 2012.
5. La visita se produjo del 20 de noviembre al 1 de diciembre de 2006, días durante los cuales el Relator visitó diferentes ciudades y se entrevistó con altos representantes del Estado, los gobiernos autonómicos y locales a la vez que con numerosos colectivos y organizaciones sociales.
6. A/HRC/7/16/Add.2, 7 de febrero de 2008.
7. A/HRC/10/7 4 de febrero de 2009.
8. [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/informe\\_deudores\\_hipotecarios.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/informe_deudores_hipotecarios.pdf)
9. [http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_2949\\_3.pdf](http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_2949_3.pdf)
10. [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3334/Informe%20reestructuracion\\_deuda\\_hipotecario.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3334/Informe%20reestructuracion_deuda_hipotecario.pdf)
11. <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3375/Resolución%20sindic%20sobre%20dificultades%20pago%20vivienda%20habitual.pdf>
12. Vid. Defensor del Pueblo Andaluz, Informe al Parlamento 2011 y 2012.







**VIDAS EN JUEGO**



ATA: D. Jesús Aranzajana  
marzo de 2010

Juzgado el anterior escrito de demandas de  
originales los correspondientes autos y regístrame  
ador Sr/Sra ANTONIO M<sup>o</sup> DE AIZIZU FUREST en la re  
de CAIXA D'ESTALVIS DE CATALUNYA

ANTECEDENTES DE HECHO


Por el Procurador Sr/Sra [redacted] en nombre y  
representación de CAIXA D'ESTALVIS DE CATALUNYA se ha presentado  
anda, solicitando se despache ejecución frente a [redacted] al siguiente título  
recutivo: escritura de préstamo hipotecario de fecha 9.8.08. Asimismo ha  
presentado escrito 23.2.10 acompañando la certificación literal de la inscripción  
requerida por este Juzgado.

**CANTIDAD RECLAMADA** 246.409,98 euros de principal e intereses dev  
en su caso, hasta la fecha de [redacted] de la cuenta, más los intereses de  
se devenguen con posterioridad a [redacted] fecha hasta el total pago de  
costas y gastos que se cau [redacted] presupuestada por el a  
euros.

FUNDAME

**01**

**RESULTADOS DE LA ENCUESTA  
A PERSONAS AFECTADAS POR  
LA HIPOTECA**



Esta segunda parte del informe está dedicada a estudiar el impacto de la sobreexposición al crédito hipotecario en las personas afectadas y el comportamiento de las entidades financieras. Para ello, en primer lugar se analiza el resultado de 11.561 encuestas realizadas a personas afectadas por la hipoteca. En segundo término, se exponen cuatro entrevistas a personas vinculadas a la Plataforma de Afectados por la Hipoteca.

## NOTA METODOLÓGICA

En esta parte del informe se hará referencia a la encuesta que se ha empleado para obtener la información de las personas afectadas. La encuesta **se lanzó el 19 de marzo de 2013 vía Internet** a través de la página web de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca utilizando el programa gratuito *survey monkeys*<sup>1</sup>. **En poco menos de un mes se alcanzaron 2.721 respuestas**, recopilando los datos el día 28 de abril de ese mismo año.

Este informe suministra una información valiosa que amplía y complementa la que ha aparecido en otros organismos y agencias. Así, desde el 2008 el Consejo General del Poder Judicial, a través de la publicación de los “datos sobre el impacto de la crisis en los órganos judiciales”, ha documentado el número de procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados y los lanzamientos llevados a cabo en las diferentes provincias. Sin embargo, la estadística judicial no distingue entre primeras y segundas residencias, omite cualquier dato relativo a la población afectada, y no aporta información sobre las entidades financieras involucradas.

Recientemente, la escasa documentación disponible se ha podido completar con un estudio del Colegio de Registradores de España<sup>2</sup>, y otro del Banco de España<sup>3</sup>. Ambos informes aportan datos sobre el volumen de impagos hipotecarios que afectan a viviendas habituales y sobre las daciones en pago realizadas en 2012. En el caso del informe de los registradores de la propiedad se documenta también la nacionalidad de los deudores hipotecarios y la ubicación geográfica de la problemática<sup>4</sup>.

El presente estudio incide, en cambio, en dos aspectos novedosos. En primer lugar, se incluye una amplia descripción sociológica y de vulnerabilidad social que refleja la tipología de las personas afectadas, el impacto concreto que supone la problemática para

ellas y sus familias, y la valoración que hacen de los servicios sociales. Además del perfil sociodemográfico la encuesta también aborda el comportamiento de las entidades bancarias<sup>5</sup>. Se obtienen así datos relevantes que los bancos son reacios a facilitar como los montos de las hipotecas afectadas o el volumen de ejecuciones y desalojos que practican las diferentes entidades.

En la medida en que no existe ninguna investigación integrada sobre el perfil de las personas afectadas por la hipoteca y los impactos concretos que genera la problemática en la satisfacción de otras necesidades básicas, con este informe se hace una contribución relevante orientada a influir en las respuestas que deben tomarse desde los poderes públicos.

El resultado que se obtiene de las 2.721 encuestas se complementa con otra encuesta más amplia en el tiempo y en el número de respuestas. En concreto, la encuesta de la primera ola se inició el 23 de febrero de 2009 y estuvo activa hasta el 16 de octubre de 2012, momento en el que se compiló la base de datos para su tratamiento. En estos tres años se consiguió una muestra de 8.840 personas. Los resultados de esta encuesta se encuentran en el anexo. En total, por lo tanto, el presente estudio se basa en el tratamiento de 11.561 encuestas.

Para el informe principal se mantendrá la encuesta más actualizada de la segunda ola. Aunque es cierto que comprende un menor número de casos, tiene dos ventajas. Por un lado, posee información más específica que la anterior. Por otra parte, en la segunda ola se ha reducido el número de preguntas abiertas<sup>6</sup>. Esto último es relevante porque aunque limita las casuísticas específicas de la persona encuestada, facilita la sistematización de la información<sup>7</sup>. El análisis de la encuesta de la primera ola se emplea, en todo caso, tanto para fortalecer los resultados del informe principal, como para advertir tendencias<sup>8</sup>.

## ADVERTENCIAS METODOLÓGICAS

Antes de comenzar es preciso realizar las siguientes advertencias metodológicas. La primera de ellas se refiere al hecho de que **el estudio es representativo exclusivamente de las personas afectadas por la hipoteca que se han puesto en contacto con la**

**PAH**. No es representativa ni del conjunto de personas que tienen una hipoteca en el estado español ni de aquellas que tienen problemas pero que no contactan con la organización. Esta encuesta tiene, por lo tanto, lo que se denomina auto-selección: tan solo la respon-

den las personas afectadas por la hipoteca que están en contacto con la PAH. Por esta razón es necesario ir con cautela a la hora de generalizar la información presentada aquí. En todo caso, ello no invalida las inferencias que se hagan si se restringen a aquellos que han contactado a la Plataforma.

Una segunda advertencia a considerar es que la encuesta se ha suministrado por Internet. Esto hace bastante plausible que infrarrepresente a aquellos afectados que no tengan acceso a la red, presumiblemente personas mayores o sin una residencia fija.

Una tercera consideración es que la encuesta se ha suministrado únicamente en castellano. Puede haber, por lo tanto, una sobrerrepresentación de inmigrantes

de habla hispana. Esto significa que a diferencia de lo que parecen indicar los datos del estudio, pueden existir otros grupos especialmente afectados – más allá del colectivo latinoamericano - que al no dominar el castellano no se han puesto en contacto con la PAH<sup>9</sup>.

En resumen, la encuesta se centra exclusivamente en las personas afectadas que han contactado con la organización. Sin embargo, hasta la fecha se trata del único estudio orientado a sistematizar las distintas dimensiones – económica, sociológica y de vulnerabilidad social – de la problemática, a describir la actuación de las entidades financieras y a mostrar la valoración que realizan las propias personas afectadas respecto a las respuestas necesarias.

## RESUMEN: PRESENTACIÓN DE LA ENCUESTA

- Encuesta administrada por internet a personas afectadas por la hipoteca que accedieron a la web de la PAH.
- Entre el 19 de marzo y el 28 de abril se circuló la encuesta con un resultado de 2.721 respuestas.
- A las 2.721 encuestas se añade un estudio anterior que cuenta con 8.840 encuestas que vienen a reforzar los resultados y a mostrar tendencias en la problemática. En total, el estudio comprende 11.561 encuestas.
- Ventajas: la encuesta se refiere a información sociodemográfica y de vulnerabilidad social de las personas afectadas, además de incluir datos sobre el comportamiento de las entidades financieras.
- Inconvenientes: Auto-selección, solo aplicable a personas vinculadas a la PAH, además, se suministra por internet y en castellano, lo cual limita las posibilidades de generalizar los resultados.



## 1 CARACTERÍSTICAS DE LAS HIPOTECAS

La primera pregunta se refería a la entidad o entidades bancarias con las que la persona afectada tenía contraída su(s) hipoteca(s)<sup>10</sup>. Siguiendo el proceso de reestructuración bancaria que ha tenido lugar durante estos años se han agrupado las 120 tipologías de entidades y relaciones hipotecarias en un total de 15 entidades<sup>11</sup>. Ello supone que el análisis abarca un 92% de la muestra<sup>12</sup>.

El resultado que se obtiene de esta primera pregunta indica que las personas afectadas se concentran principalmente en el BBVA, con un 15,9%, y Bankia, con un 15,2%. Les siguen relativamente cerca el Banco Santander con un 14,2% y Caixa Bank con un 13,8%. Además, destacan Catalunya Caixa con un 9,8%, el Banco Sabadell con un 8,5% y el Banco Popular con un 6,6%. BMN, Kutxa Bank y otros bancos aglutinan un porcentaje inferior al 5% de las personas que respondieron a la encuesta<sup>13</sup>.

**Más de la mitad de estas hipotecas se contrataron entre 2005 y 2007**, años caracterizados por el alto precio de las viviendas. A partir de 2008, tan solo se firmaron un 13% de las hipotecas comprendidas en la muestra. De nuevo, estos datos coinciden con los casos de la encuesta previa.

### PORCENTAJE DE PERSONAS AFECTADAS POR ENTIDAD BANCARIA

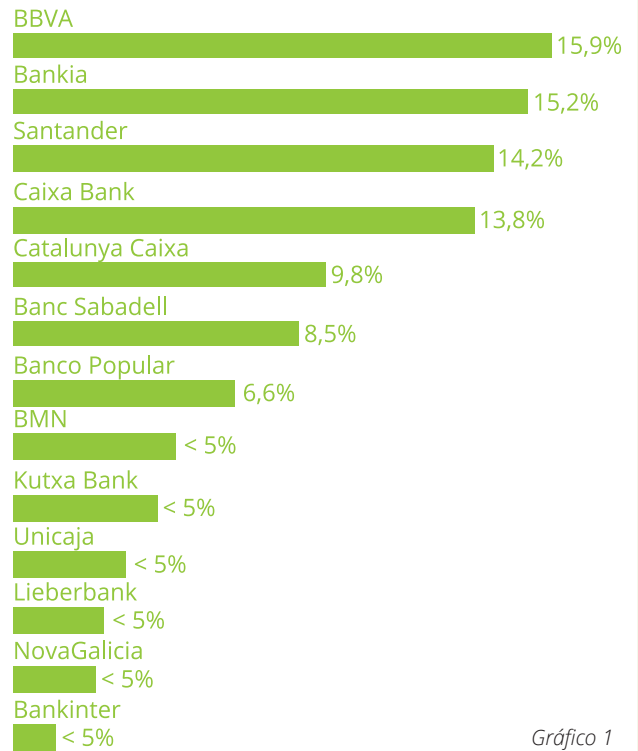


Gráfico 1

### AÑO DE CONTRATACIÓN DE LA HIPOTECA

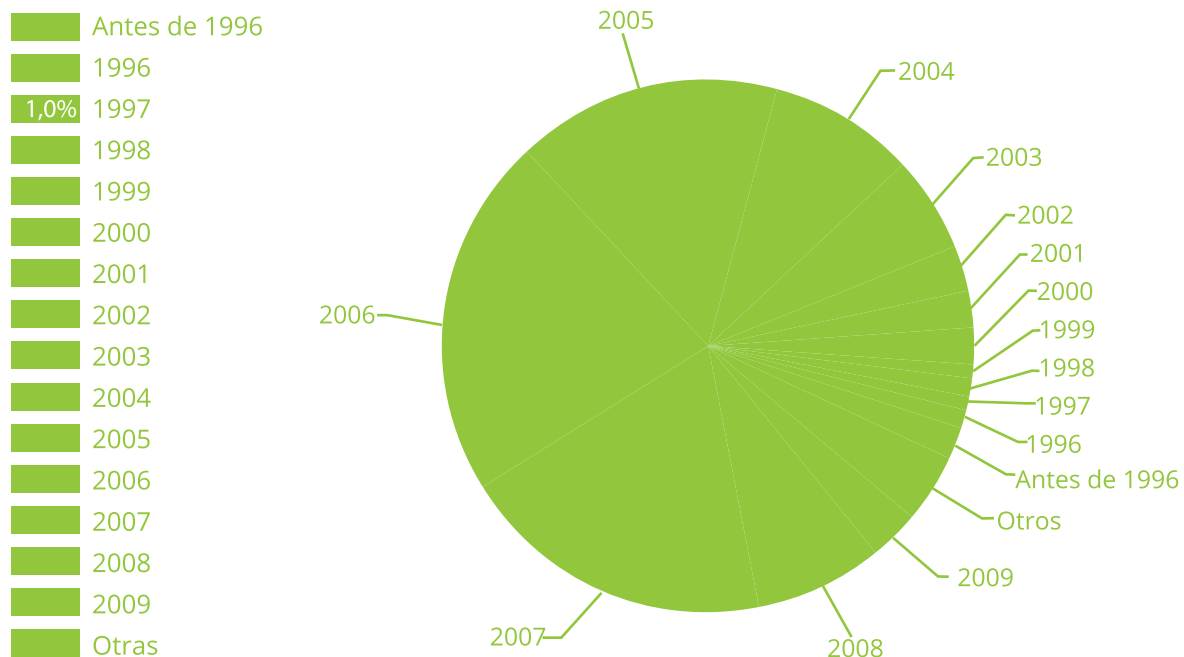


Gráfico 2



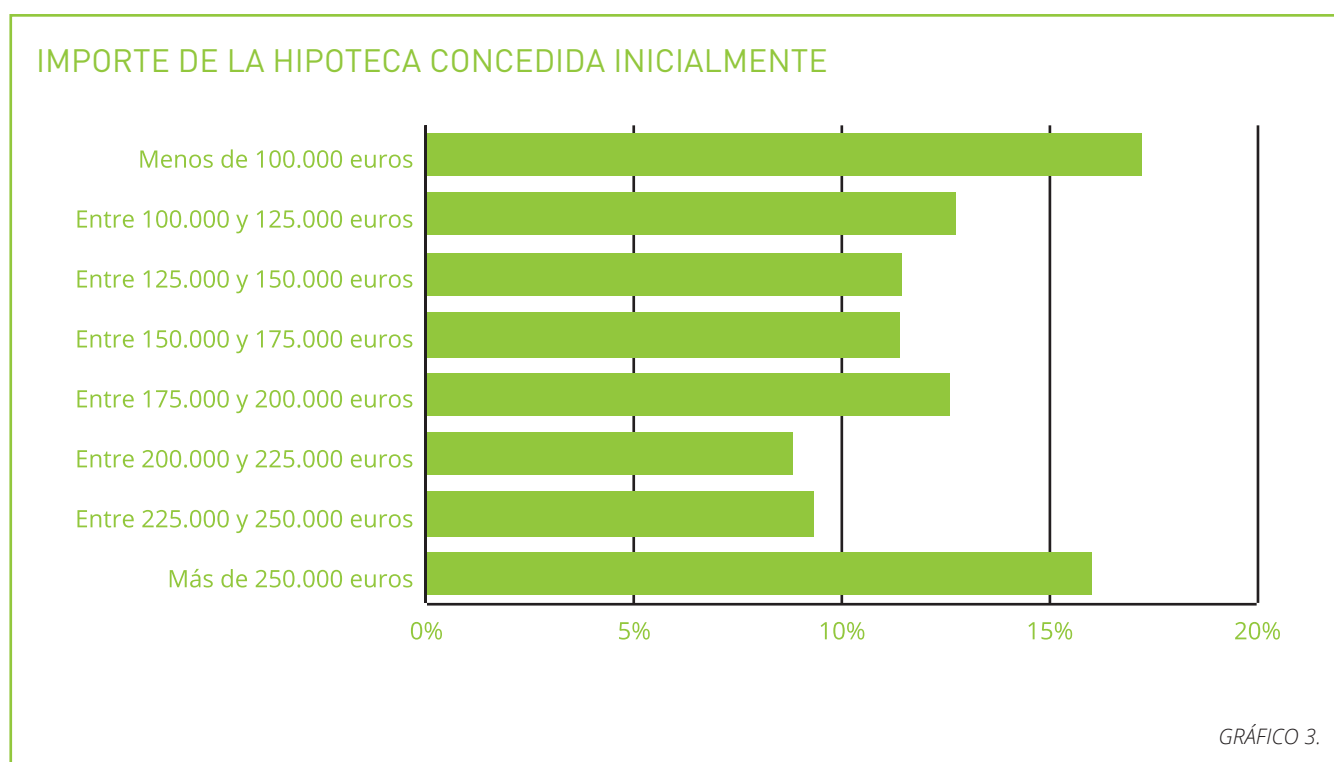
Con respecto a las Comunidades Autónomas, **Cataluña tenía un mayor porcentaje de personas afectadas por la hipoteca (30.3%), seguida por la Comunidad Valenciana (20.7%), la Comunidad de Madrid (12.9%) y Andalucía (9.27%)**. Esta información coincide a groso modo con los datos del Consejo General del Poder Judicial que señalan como Comunidades Autónomas más afectadas a Cataluña, Valencia, Madrid y Andalucía<sup>14</sup>.

Si se descompone la información en función de la localización por provincias, casi un 25% de las personas afectadas se concentran en la provincia de Barcelona, seguida por Valencia con un 15%, y Madrid con un 13%. A diferencia de las encuestas de la primera ola, el volumen de los afectados de Valencia es mayor al de Madrid. El resto de provincias les siguen a mayor distancia, no acumulando en ningún caso más de un 5%. El orden en las provincias de más a menos es Alicante, Toledo, Islas Baleares, Tarragona, Murcia y Sevilla.

Se ha intentado capturar también en qué medida estas personas usaban su vivienda hipotecada como residencia principal. Un 72,5% de los encuestados/as declaró que residía en la vivienda hipotecada. Un 7,3% dijo que no vivían en ella porque habían sido desalojados, un 5,4% porque la tenían alquilada, un 3,1% porque tenía a familiares residiendo en la misma, y casi un 11% dijeron que no residían en la misma por otras razones no especificadas.

También se preguntó por el monto total de las hipotecas. Sobre el conjunto de la muestra, el 17,3% declaró que era inferior a 100.000 euros, un 45% que el importe era de entre 100.000 y 200.000 euros, y un 34,2% del grupo señala que el valor de su hipoteca está por encima de los 200.000 euros.

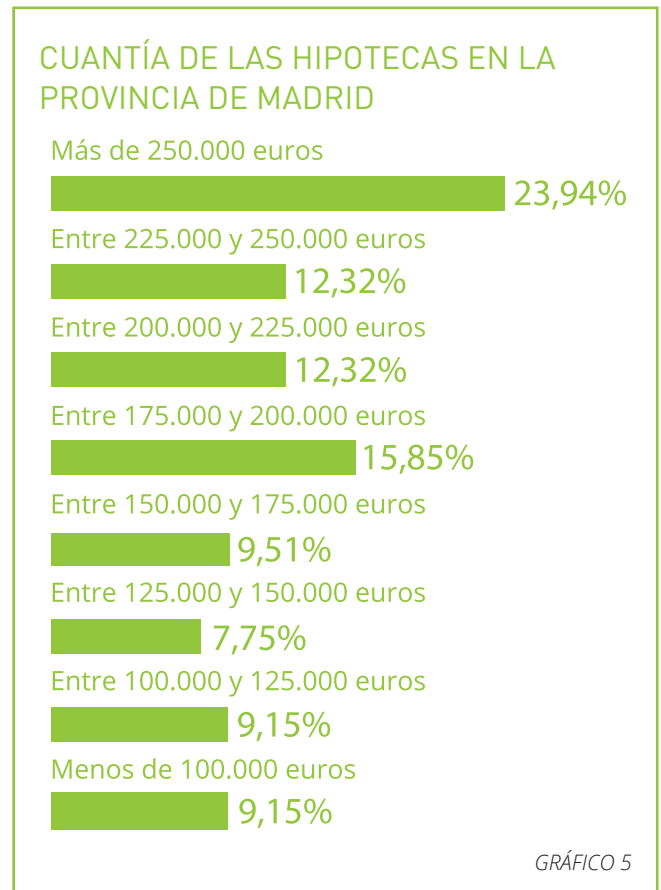
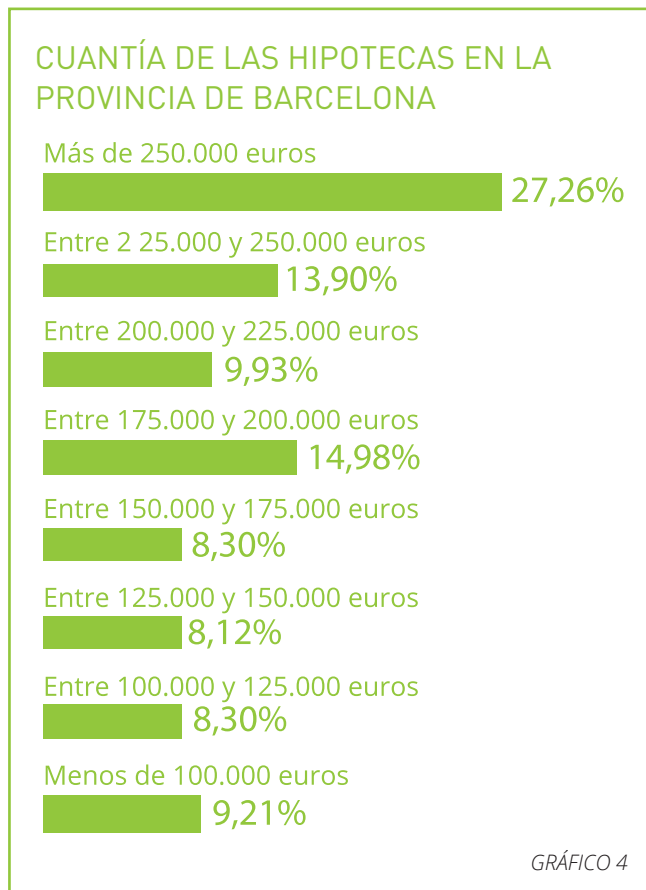
Esto significa que al menos un tercio de las personas afectadas no podrían acogerse al Código de Buenas Prácticas Bancarias aprobado por el Gobierno a través del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo<sup>15</sup> ya que sus hipotecas son superiores a 200.000 euros.



Con el objetivo de ver en qué medida el Código de Buenas Prácticas Bancarias resulta útil en los lugares con mayor número de afectados, se han descompuesto los datos para las provincias de Madrid y de Barcelona.

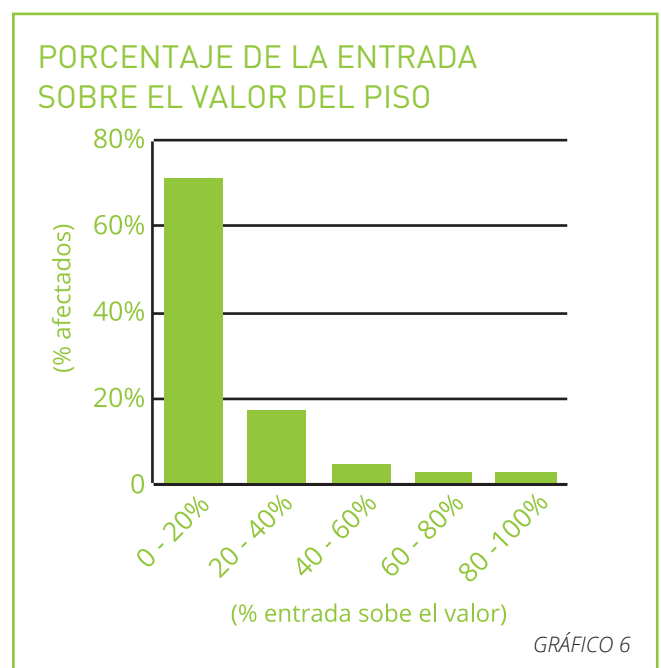
Si se analiza el monto de las hipotecas de Barcelona, los datos son reveladores: el 51,09% de las personas afectadas tienen hipotecas de más de 200.000 euros. Por lo tanto, al menos la mitad de las personas afectadas de la provincia de Barcelona estarían excluidas del Código de Buenas Prácticas Bancarias.

Si se descomponen los datos para la provincia de **Madrid** el resultado es similar. El 48,5% de las personas afectadas tienen hipotecas por encima de los 200.000 euros. Al menos la **mitad de las personas afectadas de la provincia de Madrid quedarían fuera del Código de Buenas Prácticas**.



Una problemática añadida, es la de las personas que contrataron más de un préstamo sobre la misma vivienda. Un 32% de los que respondieron a la encuesta declararon que éste era su caso. De este tercio, más de la mitad declaró tener hasta dos préstamos, mientras que el 36% tendría tres. Por lo tanto, al menos **un tercio de los afectados tienen al menos más de un préstamo sobre la misma vivienda**

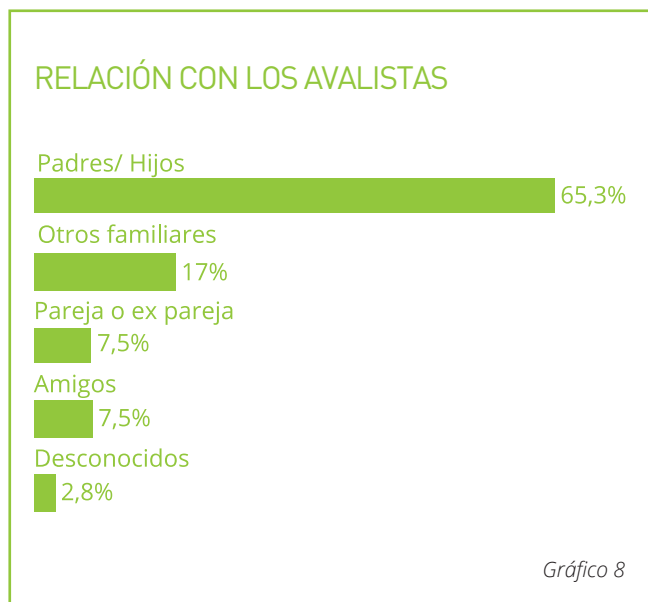
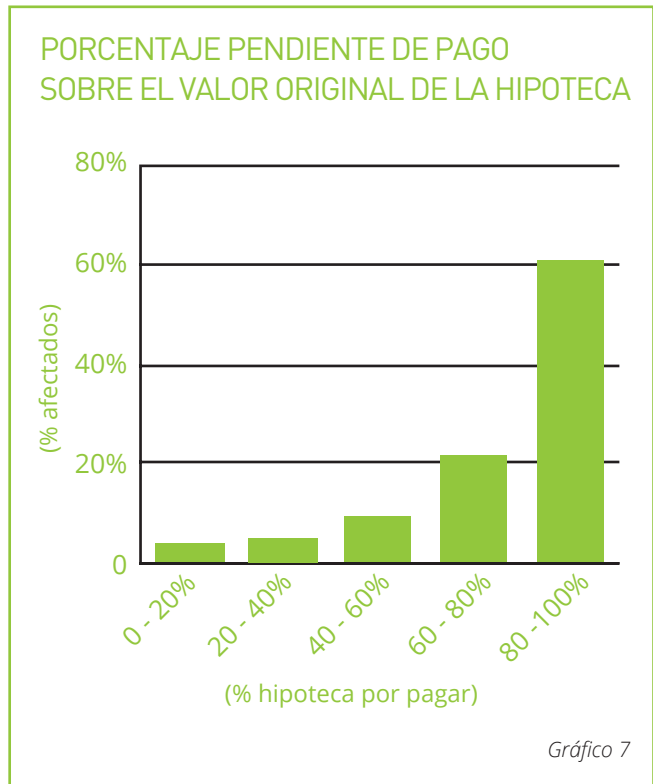
En este mismo sentido, la siguiente cuestión se refiere a los criterios de acceso al crédito hipotecario. De las personas que respondieron la encuesta, un 38,6% accedieron a una hipoteca sin haber consignado ninguna cantidad a modo de entrada. Además, cuando la hubo, en un 70% de los casos, la entrada significó un importe inferior al 20% del valor del inmueble. Tan sólo un 17,6% aportaron un pago de entre el 20 y el 40% del valor de la hipoteca.



Preguntando sobre la parte original de la hipoteca que quedaría por pagar, los resultados son los siguientes. **El grueso de personas afectadas, 60,8%, tendrían una franja del 80-100% de su hipoteca sin pagar.** Tan sólo un 21% han amortizado más del 60%.

Del total de personas encuestadas un **87,9% declaró que era titular de la hipoteca** mientras que los restantes eran avalistas. Una gran mayoría de los primeros, el 63%, compartían la titularidad con otra persona. Tan sólo un 28% declaró tenerla en solitario, y el resto corresponde a hipotecas con tres o más titulares.

En la encuesta también se ha preguntado sobre la existencia de avales. Un 35,6% de personas declaró tener avalistas, es decir, otras personas que deben responder con sus propios bienes por la situación de insolvencia sobrevenida. De entre estos, en un 65,3% de los casos el avalista era el padre/ hijo, en un 17% eran otros familiares, un 7,5% la pareja o expareja, y en el 7,5% de los casos amigos.



La existencia de avalistas comporta, por un lado, que la persona no pueda acogerse a las facilidades que ofrece el Código de Buenas Prácticas, y por otro, que el problema se extienda más allá de las personas directamente afectadas.

Finalmente, llama la atención que un 2,8% de personas declaren que los avalistas fueron personas desconocidas, supuestamente facilitadas por la propia entidad financiera o agencia inmobiliaria. Y que **un 10% de los afectados por la hipoteca comente ser avalista, a su vez, de otras personas**<sup>16</sup>. Esta práctica se corresponde probablemente con la figura de avales cruzados, es decir, la promoción de avales entre personas con escasa capacidad de pago.

Se ha descompuesto esa información en función del origen nacional de la persona y los datos señalan que **no hay una diferencia sustancial en los requerimientos de avales en función de la nacionalidad**. El cambio es de apenas dos puntos porcentuales más de avalistas entre los nacidos fuera del Estado<sup>17</sup>.

Sí que se puede apreciar, no obstante, que **entre las personas inmigrantes tendían a haber más amigos y desconocidos como avalistas**.

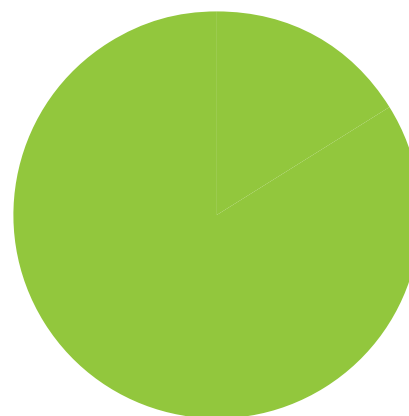
## RELACIÓN CON LOS AVALISTAS EN EL CASO DE LAS PERSONAS INMIGRANTES

	NACIDO FUERA DE ESPAÑA	NACIDO EN ESPAÑA	TOTAL
<b>PADRES/ HIJOS</b>	8.7% (46)	91.3% (483)	100% (529)
<b>PAREJA O EXPAREJA</b>	31.15% (19)	68.85% (42)	100% (61)
<b>OTROS FAMILIARES</b>	37.23% (51)	62.77% (86)	100% (137)
<b>AMIGOS</b>	78.69% (48)	21.21% (13)	100% (61)
<b>DESCONOCIDOS</b>	73.91% (17)	26.09% (6)	100% (23)
<b>TOTAL</b>	22.32% (181)	77.68% (630)	100% (811)

TABLA 1

Con respecto al patrimonio de las personas afectadas, el estudio muestra que solo un 16,4% declaró tener en propiedad alguna otra vivienda a parte de la habitual. Un 47,9% de estas personas declara tener la segunda propiedad con una hipoteca vigente, lo cual señala que alrededor de un 8% del total de afectados podrían estar frente a un caso de "hipoteca puente". Fórmula a través de la cual se facilitaba un cambio de casa a personas que ya eran propietarias o estaban aún pagando su hipoteca. Para ello se endosaba una hipoteca con el compromiso verbal de que la vivienda antigua se vendería fácilmente. Con el estallido de la crisis, sin embargo, comenzaron las dificultades para vender la primera residencia de tal forma que estas personas pueden llegar a soportar dos hipotecas.

### SEGUNDA VIVIENDA EN PROPIEDAD



- Personas afectadas sin segunda vivienda
- Personas afectadas con segunda vivienda

GRÁFICO 9

## RESUMEN: CARACTERÍSTICAS DE LAS HIPOTECAS

- Tras el proceso de reestructuración financiera las hipotecas afectadas se concentran en BBVA, Bankia, Santander y Caixa Bank, y fueron contratadas entre los años 2005 y 2007.
- El valor promedio de las hipotecas es de entre 100.000 y 200.000 euros. En provincias como Madrid y Barcelona el grueso de personas afectadas contrataron hipotecas superiores a los 200.000 euros.
- Más del 50% de las encuestas se concentran en las provincias de Barcelona (25%), Valencia (15%) y Madrid (12%). Esta proporción que coincide con el volumen de ejecuciones e impacto de la problemática.
- El requisito del Código de Buenas Prácticas relativo al valor de la vivienda excluye al menos a una tercera parte de las personas afectadas. En las provincias de Barcelona y Madrid, las personas excluidas suponen como mínimo el 50%.
- El grueso de personas afectadas, 85%, solo dispone de la vivienda hipotecada. Por su parte, las hipotecas puentes afectarían a un 8% de personas afectadas. La gran mayoría, un 93%, se hipotecaron para acceder a una vivienda digna.
- La mayor parte de las personas afectadas, un 60%, ha amortizado menos del 20% de la hipoteca.
- Más de un tercio de los afectados señala que tiene un avalista, normalmente a los padres o hijos. Estas personas también quedarían, en principio, excluidas del Código de Buenas Prácticas Bancarias. Las personas inmigrantes tienden a tener en mayor proporción entre sus avalistas a amigos o desconocidos.
- El 10% de las personas afectadas son a su vez avalistas de otras hipotecas.
- Casi un 40% de las personas afectadas accedió a hipotecas sin abonar ninguna entrada, y las que aportaron una entrada lo hicieron por un monto inferior al 20% del valor de la vivienda. Un tercio de los afectados, además, disponen de una segunda hipoteca sobre la misma vivienda.

## 2 LA NATURALEZA DE LA PROBLEMÁTICA

En esta sección se aborda la situación concreta en que se encuentra la persona afectada. Sobre el total de respuestas, un 53,8% dijo no estar al corriente del pago de la hipoteca. El 37% declaró que sí que estaba al corriente pero que se veía en dificultades. Tan sólo el 9% contestó que no tenía ningún problema para afrontar la cuota, por lo tanto, **el grueso de la muestra, un 91%, tiene dificultades o está ya en proceso de impago.** Este porcentaje es relativamente superior al de la encuesta de la primera ola en la cual alrededor del 50% estaban en esta condición.

Una parte significativa de estas personas, un **27,2%, han recibido demanda de ejecución hipotecaria.** Finalmente, un **7,3% declaró que ya habían sido desalojadas, de las cuales, en un tercio de los casos contestan que han ido a vivir a casas de familiares.** Más de la mitad, sin embargo, dijo englobarse en otras categorías que no eran ni casas de familiares, ni de amigos, ni servicios de acogida. **Un 53% de las personas desalojadas dicen haber recurrido a los servicios sociales, de los cuales sólo a un 27,4% les ha resultado útil.**

Esta información se refiere al momento específico en el que los afectados fueron encuestados. Dado que no se trata de una estructura de datos *panel* en la que se pueda hacer un seguimiento de los mismos, resulta imposible saber si su situación se ha agravado o revertido en algún punto<sup>18</sup>.

### CAPACIDAD DE PAGO DE LA HIPOTECA

Al corriente de pago sin dificultades



Al corriente de pago con dificultades



Retraso en el pago de al menos tres cuotas



Retraso en el pago de más de tres cuotas



Gráfico 10

También se preguntó sobre los motivos por los cuales se había dejado de pagar la hipoteca o se tenía dificultades para hacerlo. Los afectados podían responder más de una opción. Un 70,4% declara que se debía a una situación de desempleo, para un 32,8% de los casos las dificultades estaban relacionadas con una subida de la cuota de la hipoteca, y para otro 21,3% por otras deudas contraídas. Un 15,1% declaró que se trataba de dificultades relacionadas con la separación o divorcio, mientras que un 28% declaró que fue por otros motivos.

### PRINCIPALES MOTIVOS DE IMPAGO

Desempleo



Separación o divorcio



Subida de la cuota de la hipoteca



Otras deudas contraídas



Otros motivos



Gráfico 11

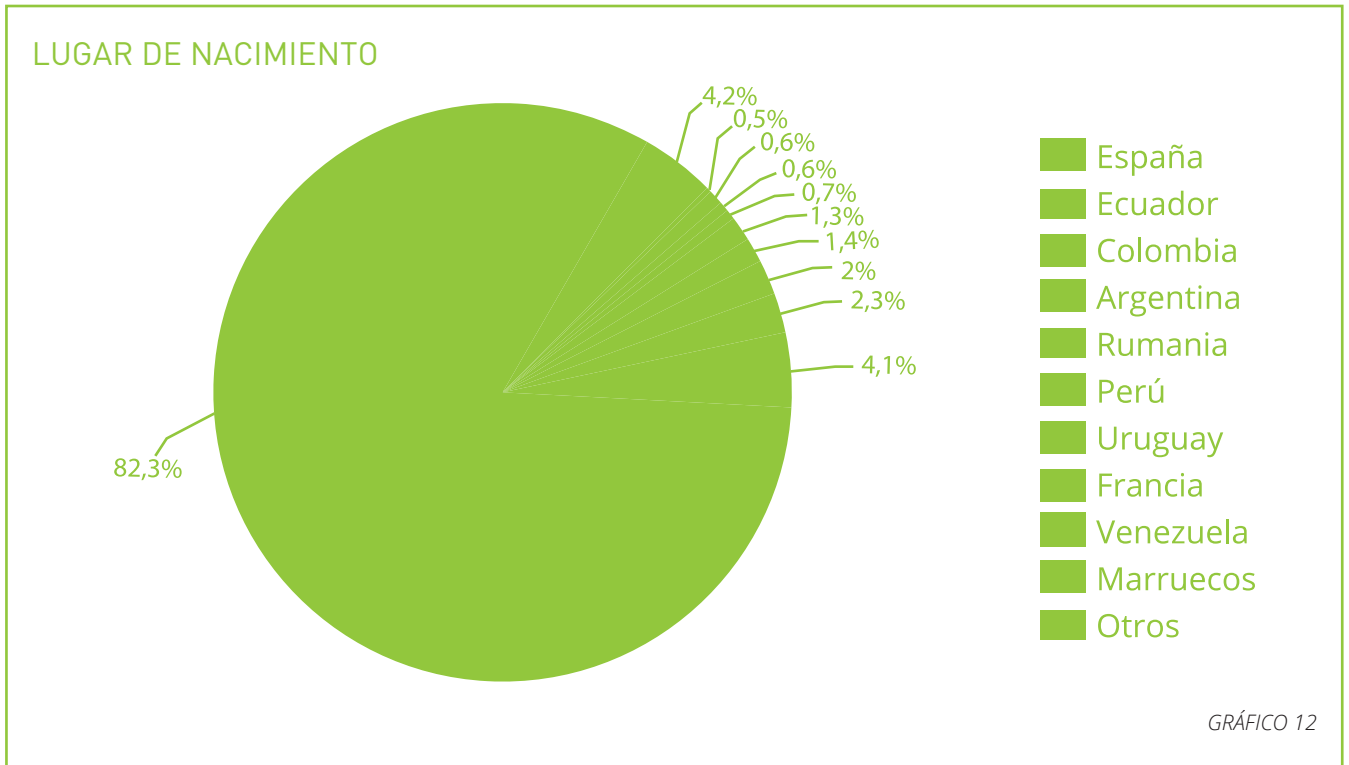


## RESUMEN: NATURALEZA DE LA PROBLEMÁTICA

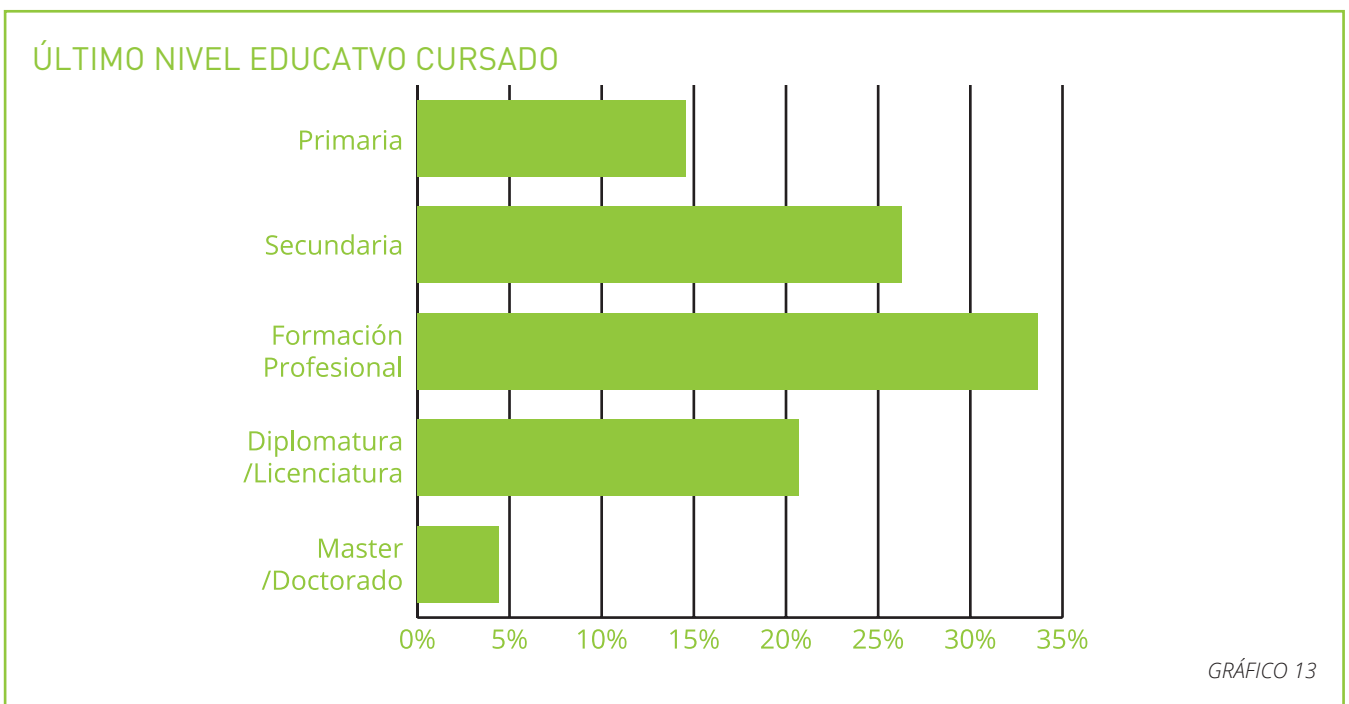
- Un 91% de las personas encuestadas declararon haber dejado de pagar la hipoteca o tener serias dificultades para hacerlo. Este porcentaje es superior al 50% de la encuesta de la primera ola.
- Un 27,2% de las personas encuestadas habían recibido orden de ejecución hipotecaria, y un 7,3% ya habían sido desalojadas. Del total de personas desalojadas, un 53% había acudido a Servicios Sociales. De las que acudieron sólo les resultó de utilidad a un 27,4%
- El grueso de las personas afectadas, 70%, han dejado de pagar o tienen serias dificultades para hacerlo porque han perdido su empleo. Un 32% de las personas afectadas relacionaba las dificultades con una subida de la cuota hipotecaria y un 21% con la contratación de otras deudas.

### 3 EL PERFIL SOCIOLÓGICO DE LAS PERSONAS ENCUESTADAS

El **promedio de edad** es de **51 años**, con una desviación típica de 9,56. Tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico, **alrededor del 82% nacieron en el estado español**, un 4% en Ecuador, un 2,3% en Colombia y un 2% de Argentina. Entre las personas con nacionalidad española, no obstante, existe una proporción significativa de casos de doble nacionalidad de origen hispanoamericano, aproximadamente el 10% del total de entrevistados.

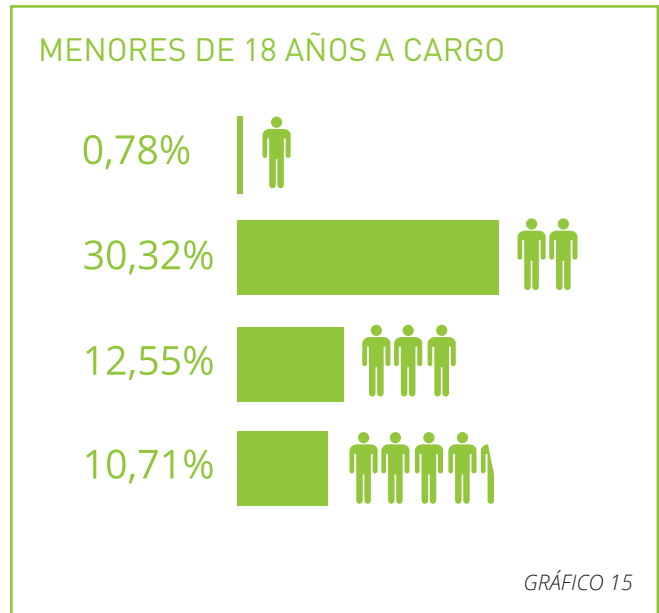
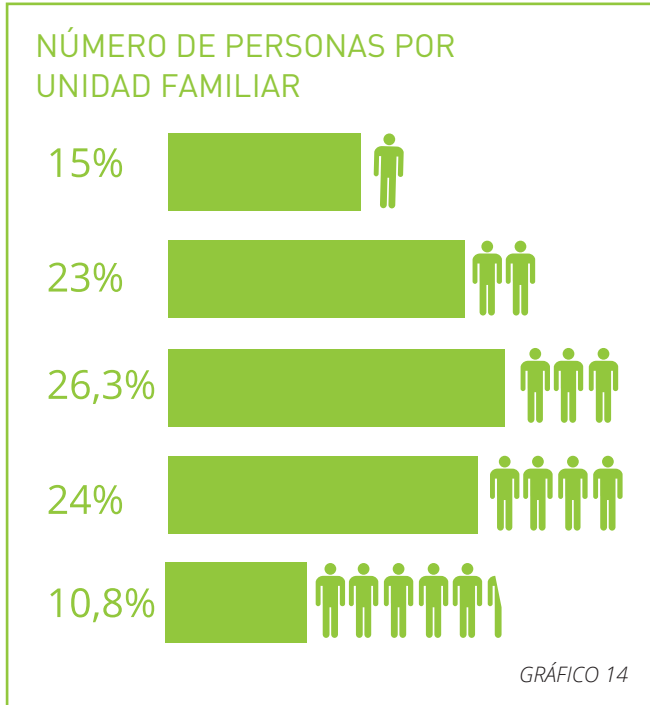


**El nivel de estudios de las personas encuestadas.** En su mayoría, un **59%**, tiene estudios secundarios o de formación profesional y un **24%** disponen de estudios universitarios. Estos datos muestran que el nivel de estudios es ligeramente superior al del resto de la población<sup>19</sup>.

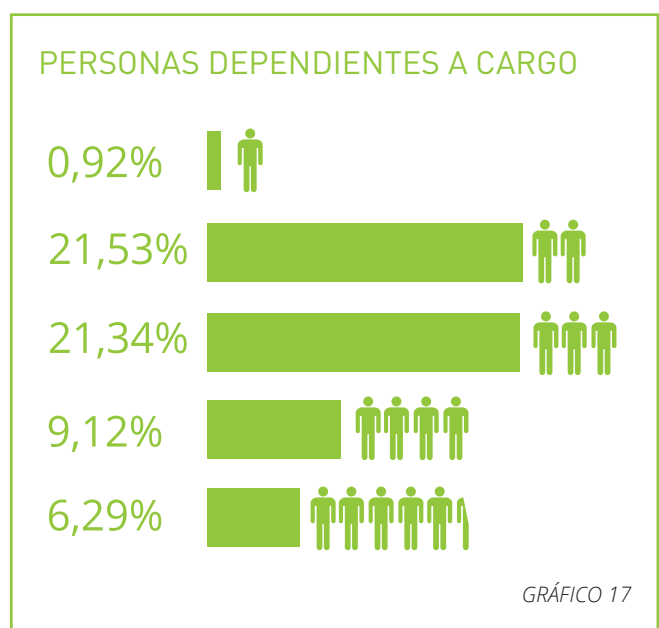
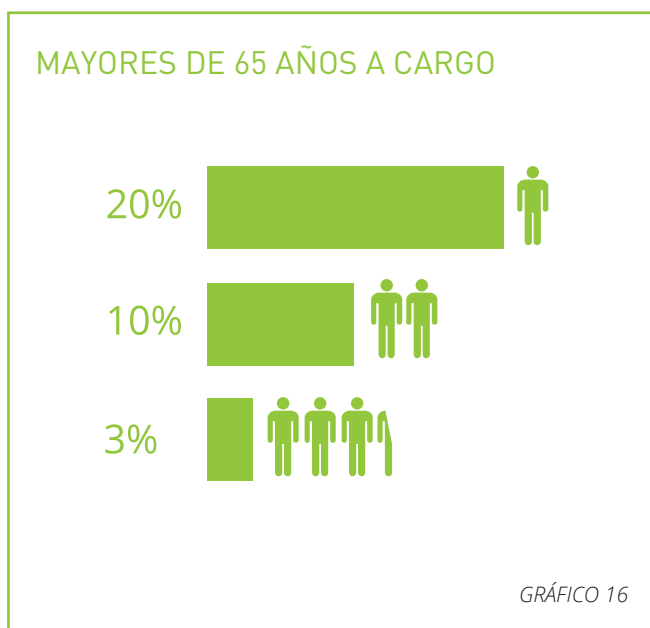


Respecto a los datos referentes al tamaño de la unidad familiar de los afectados, un 15% declaró vivir solo, un 23% con otro miembro, un 26,3% con otras dos personas, un 24% con hasta cuatro y sólo un 10,8% cinco o más.

Otra de las preguntas realizadas es la referente al número de menores o personas mayores en la unidad familiar del afectado. En el gráfico siguiente se muestra el número de menores de 18 años en los hogares afectados. En particular, se desprende que en **más de la mitad de las familias afectadas están integradas por al menos un menor de edad**. El valor que más predomina entre aquellos que tienen menores al cargo es dos hijos/as.



Además, un **20% de las personas entrevistadas declararon tener una persona mayor de 65 años a su cargo, y en un 10% de los casos dos personas mayores**. En torno al 3% tres o más. En el gráfico siguiente se muestra el total de personas en situación de vulnerabilidad, personas de la tercera edad y menores, que tienen a su cargo las personas afectadas. Como se puede ver, **más de la mitad de la muestra tiene al menos una persona a su cargo**. En número absolutos, se ha efectuado un cálculo en función de la respuesta y ello implica que, sobre la muestra total de 2.700 individuos la problemática se extiende a un total de 4.832 menores o ancianos directamente afectados. Este cálculo viene a añadirse a la estimación de la encuesta de la primera ola, según la cual 9.629 menores y personas de la tercera edad se vieron afectados. El resultado global sería que habría 14.461 personas de la tercera edad y menores afectados directamente por la problemática.



Con respecto a la situación de vulnerabilidad, el **63,2% de los casos los encuestados declararon que había un solo perceptor de ingresos en la unidad familiar** mientras que un 33,4% declararon que había dos. Así, más de la mitad de los afectados solo tienen a un miembro de la familia que aporte ingresos a la unidad familiar.

Cuando se le preguntó por su situación, un 25,7% declaró estar en paro sin prestación por desempleo, y el 19,2% dijo estar en el paro recibiendo prestación por desempleo.

Entre las personas afectadas que disponen de empleo el 10,6% tienen un contrato temporal y un 22,5% disponen de contrato indefinido. Un 6,22% declaró ser pensionista, y un 14% caen dentro de la categoría otros.

Por lo tanto, aproximadamente la mitad de las personas afectadas están desempleadas<sup>20</sup>.

Para valorar el esfuerzo que suponía el pago de la hipoteca se preguntó sobre el porcentaje de los ingresos familiares que consumía. Sólo un 15% destinaba al pago de la hipoteca menos de un 30% de los ingresos mensuales. Para un 59,6% de las personas afectadas el pago de la hipoteca suponía dedicar más del 60% de los ingresos familiares. Para más de 1/3, incluso, el total de los ingresos.

### SITUACIÓN LABORAL

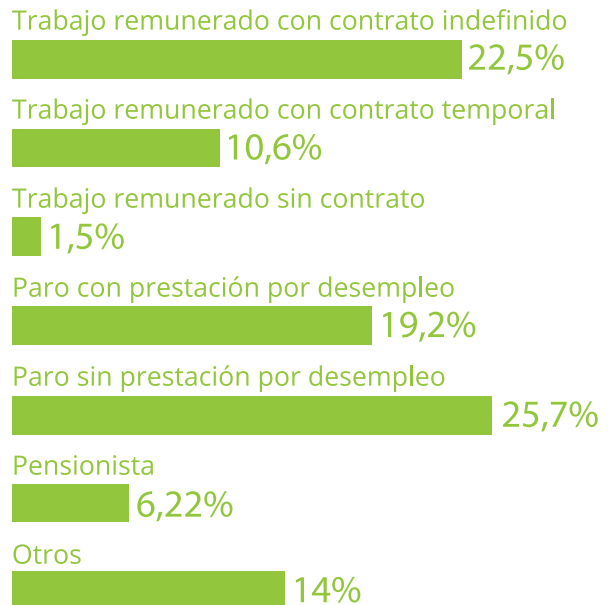


GRÁFICO 18

### INGRESOS MENSUALES DESTINADOS AL PAGO DE LA HIPOTECA

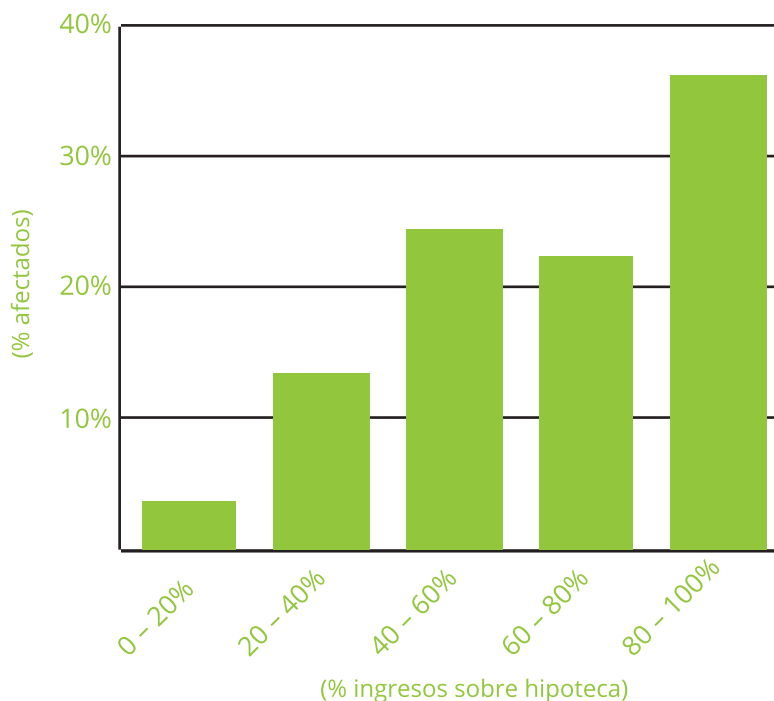


GRÁFICO 19

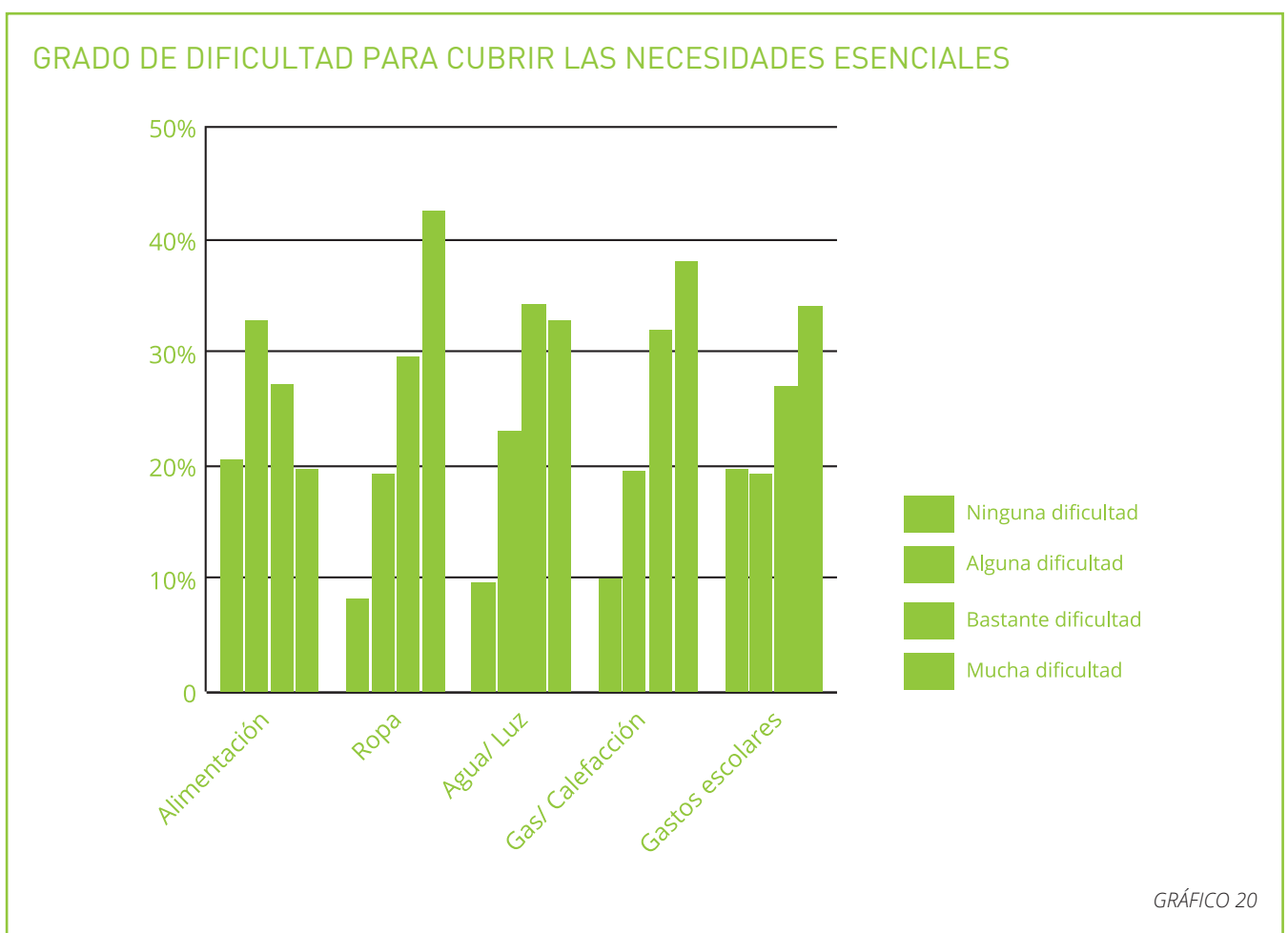
## RESUMEN: PERFIL SOCIOLÓGICO DE LAS PERSONAS AFECTADAS

- En sintonía con los datos de la encuesta de la primera ola, un 82% de los afectados son personas nacidas en el estado español.
- Casi el 60% de personas afectadas tiene estudios secundarios acabados o un grado de formación profesional, y un 24% posee estudios universitarios.
- Más de la mitad de las personas afectadas tienen al menos un menor de edad a su cargo, y un 30% a una persona de la tercera edad.
- Además, dos terceras partes de los encuestados declararon que había un solo perceptor de ingresos en el hogar familiar.
- Un 25,7% de las personas entrevistadas no disponen ni de empleo ni de prestación por desempleo.
- Solo un 22,5% de los entrevistados declaran tener un trabajo estable.
- Para más de 1/3 de los afectados en algún momento la hipoteca ha supuesto el total de los ingresos familiares, mientras que para más de la mitad, un 59,6%, implicaba dedicar más del 60% de los ingresos familiares.

## 4 IMPACTOS EN TÉRMINOS DE SALUD Y DE SATISFACCIÓN DE OTRAS NECESIDADES BÁSICAS, Y LA RELACIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En la primera pregunta se pidió a la persona que evaluara en una escala de 1 a 7, donde 1 es “Ninguna ansiedad en absoluto” y 7 es “una ansiedad constante” en qué medida le afectaba su problema con la hipoteca a su nivel de salud. Un **62,6% de las personas encuestadas señalaron que el problema les causaba una ansiedad constante**, un 14,9% se situaron en el 6 y un 9,5% lo hicieron en el 5.

Esta pregunta se conectó con el grado en que la persona consideraba que su unidad familiar tenía dificultades para cubrir determinadas necesidades esenciales. El objetivo es contrastar en qué medida la problemática hipotecaria está vinculada a carencias básicas que configuran una eventual situación de pobreza. Y en particular detectar qué necesidades básicas se ven comprometidas.



La principal dificultad que afrontan las familias es el gasto relacionado con la ropa. Así, un 42,6% de los encuestados dijeron tener mucha dificultad para costear la ropa. Una segunda dificultad es la que tiene que ver con el pago de los suministros, agua, luz y gas. El pago de estas facturas es bastante complicado para un 34,5% de la muestra y mucho para el 32%. Respecto al gas/ calefacción los porcentajes son similares, 32 y 38% respectivamente.

Junto al fenómeno de la pobreza energética la encuesta advierte sobre las dificultades que deben afrontar las familias afectadas para acceder a una alimentación adecuada. Un 20% declara que padece muchas dificultades, y un 27% que tenía bastantes. Por último, el 34% de las personas dijo tener muchas dificultades para los gastos escolares mientras que el 27% dijo tener bastantes.



Si se consideran exclusivamente las categorías de muchas o bastantes dificultades para afrontar los pagos, la mayor dificultad se concentra en el pago de la ropa, 70%, seguida por las facturas de suministros básicos, que rondan el 65%. Algo más de la mitad de los afectados tienen problemas para afrontar los gastos escolares, mientras que en torno al 45% tiene muchas o bastantes dificultades en la compra de alimentos.

De los encuestados solo el 10% declaró estar recibiendo alguna prestación o ayuda de la administración (a parte del subsidio de desempleo que manifestaron disponer un 19,2%).

Un 66,5% de estas personas declararon que no tenían otra vivienda a la que ir en caso de desahucio. Esta pregunta coincide aproximadamente con aquellos individuos que declararon que su vivienda habitual es la que está hipotecada.

Respecto a las acciones emprendidas por parte de los afectados, un 84% de los encuestados declaró que intentó renegociar su hipoteca para buscar algún tipo de solución con el banco. En cualquier caso, un 93,1% califica como negativo el resultado de dicho encuentro. Las asociaciones de palabras más frecuentes en las respuestas abiertas son las de prórrogas, carencia, dación en pago y negativo, espera, deuda y cuotas. En general, un 92% declaró estar insatisfecho con el trato recibido por parte de la entidad bancaria<sup>21</sup>.

Por otra parte, se ha preguntado a los afectados sobre su posible contacto con administraciones públicas o entidades sociales. Debe considerarse, en todo caso, que muchas familias pueden ocultar que acuden a ellos o bien dejar de acudir por la creciente estigmatización de la pobreza<sup>22</sup>.

Un 32,1% de las personas entrevistadas se han puesto en contacto con los servicios sociales y un 26,1% dijo que les resultó útil. Un 15,7% declaró haber acudido a servicios de mediación facilitados por la administración pública y en un 28,3% declaró que le resultó útil. Un 15% declaró haberse puesto en contacto con otras organizaciones a parte de la PAH, y casi la mitad dijo que este contacto les resultó de utilidad para sus problemas.

Finalmente se pidió a los encuestados que señalaran cuáles son los objetivos que buscaban conseguir mediante la movilización de la PAH. Sin ser respuestas excluyentes entre sí el resultado es el siguiente: un 75% pidió la dación en pago, un 50,4% alquiler social, el 43,9% una renegociación de la hipoteca, y un 33,8% condonación de la deuda, más un 16% que contestaron "otros".



## **RESUMEN: IMPACTOS EN TÉRMINOS DE SALUD Y DE ACCESO A OTRAS NECESIDADES BÁSICAS. RELACIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES Y ENTIDADES SOCIALES**

- Las personas afectadas por la hipoteca padecen una ansiedad constante e intensa.
- El colectivo soporta graves dificultades para acceder a necesidades básicas. La mayor dificultad se concentra en el pago de la ropa (70%) y suministros del hogar (65%). Algo más de la mitad tienen problemas para afrontar los gastos escolares, mientras que en torno al 45% tiene muchas o bastantes dificultades para comprar los alimentos que precisan.
- De los encuestados solo el 10% declaró estar recibiendo alguna presentación o ayuda de la administración (a parte de un posible subsidio de desempleo).
- Respecto a las acciones emprendidas, un 84% de los encuestados declaró que intentó renegociar su hipoteca para buscar algún tipo de solución con el banco. La gran gran mayoría, un 93,1%, califica como negativo el resultado de dichas negociaciones.
- El grueso de personas afectadas (casi el 70%) no acuden a la administración pública. De las personas que acuden a estos servicios, un 27% contestan que les ha sido de utilidad.
- Un 75% de las personas entrevistadas espera que las acciones de la PAH sirvan para conseguir la dación en pago, un 50,4% buscan el alquiler social, el 43,9% querrían renegociar la hipoteca, y un 33,8% la condonación de deuda.

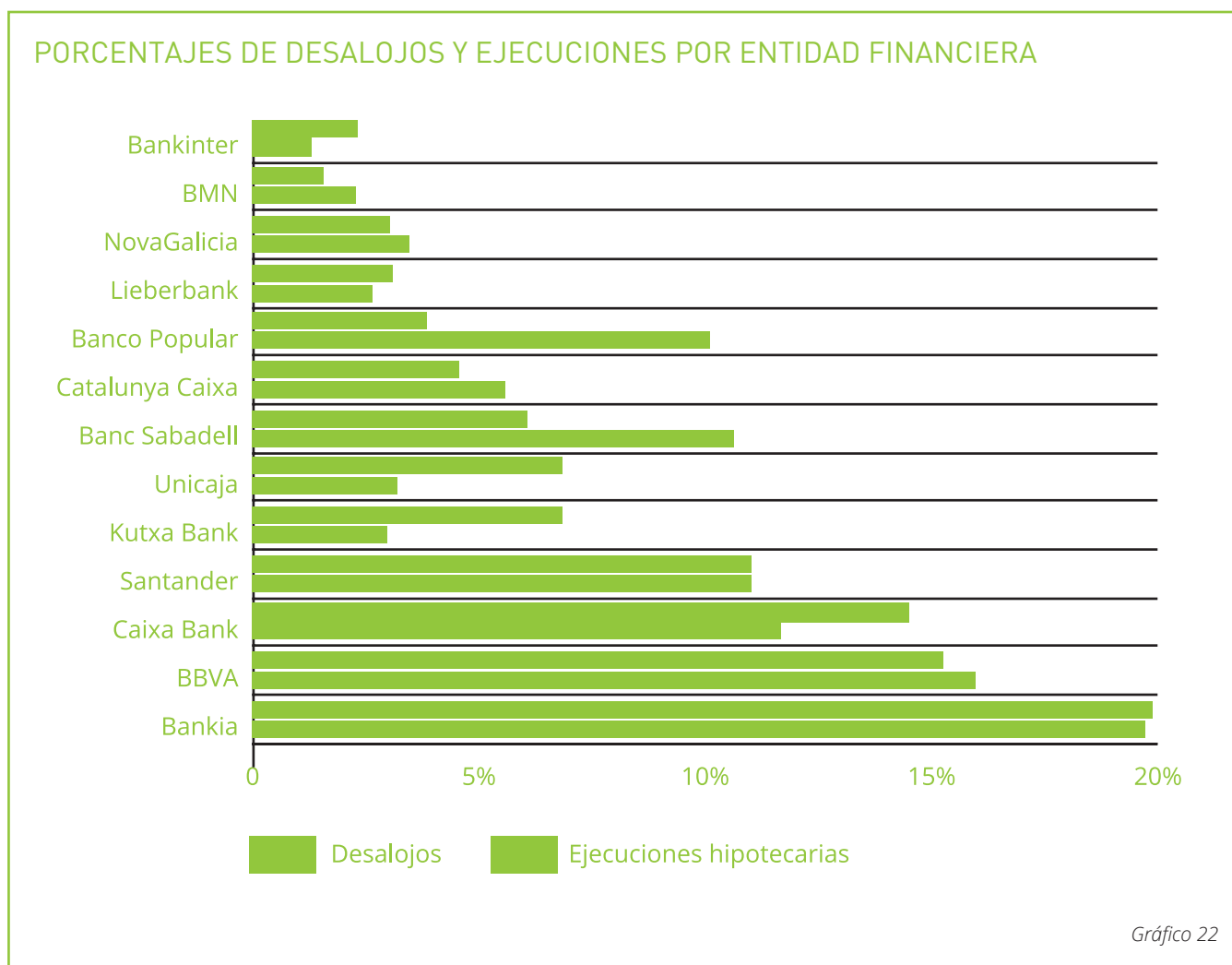
## 5 EJECUCIONES, DESALOJOS Y ENTIDADES FINANCIERAS

Esta última sección está dedicada a analizar la situación en que se encuentran las personas que o bien están en proceso de ejecución hipotecaria, o bien ya han sido desalojadas de su vivienda.

El 27,2% de personas entrevistadas han recibido orden de ejecución hipotecaria, y un 7,3% ya han sido desalojadas<sup>23</sup>.

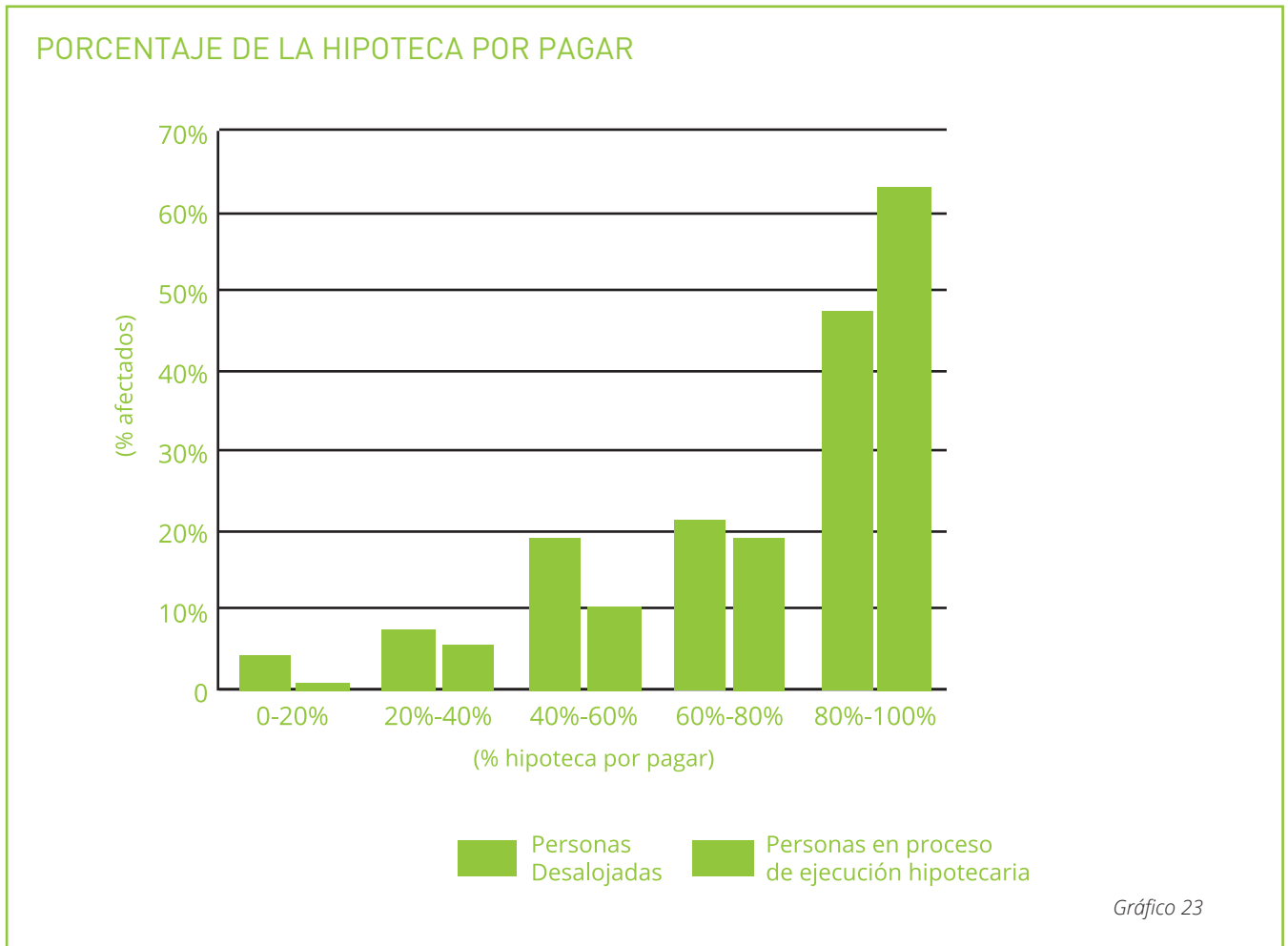
A partir del proceso de restructuración bancaria la problemática de los desalojos se concentraría en: Bankia (20%), BBVA (15%), Caixa Bank (14%) y Santander (12%). Estas entidades son en realidad las que más volumen de personas afectadas concentran (ver gráfico 1).

Para identificar el comportamiento de cada entidad se ha comparado el número de ejecuciones hipotecarias con el de desalojos. En este sentido, si bien hay que señalar que en general existe una cierta correspondencia entre ambos elementos, entidades como Banco de Sabadell presentan un porcentaje mucho más elevado de ejecuciones hipotecarias que de desalojos.



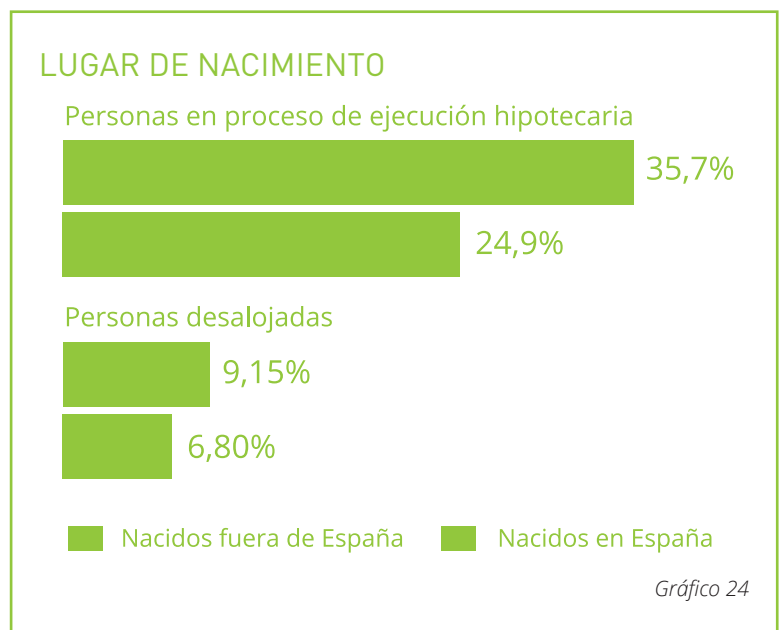
Cuando se analiza el **valor de las hipotecas de las personas en proceso de ejecución o bien ya desalojadas**, se obtiene que **más de un tercio se refiere a créditos inmobiliarios por encima de los 200.000 euros**.

De entre las personas que están actualmente en proceso de ejecución hipotecaria, alrededor del 80% tiene pendiente de pago más del 60% de la hipoteca.



Un tercer aspecto de interés consiste en **identificar en qué medida la insolvencia sobrevenida de estas personas afecta a otras familias**. Para ello, se ha investigado el porcentaje de personas en proceso de ejecución o ya desalojadas que disponía de avalistas. La respuesta es que **un tercio tenía avalista**. En torno a la mitad habían sido avalados por sus padres/ hijos, mientras que alrededor de una cuarta parte declaran que son otros familiares.

Para detallar el perfil del colectivo se ha tratado su lugar de nacimiento. En ambos casos, personas que han recibido orden de desahucio y desalojadas, se observa una sobrerrepresentación de personas inmigrantes. Del total de inmigrantes, un 35,7% han recibido la orden de ejecución hipotecaria por un 24,9% de los nacidos en España. Del total de inmigrantes que han rellenado la encuesta los que han sido desalojados representan el 9,15%, por un 6,8% de los nacidos en España.



A continuación se presenta la situación laboral de las personas en proceso de ejecución o que ya han sido desalojadas. Tal como se puede apreciar los resultados no difieren demasiado del conjunto de la muestra.<sup>24</sup> **Los dos colectivos más damnificados son parados sin prestación (25%), por una parte, y los que tienen trabajo remunerado indefinido (25% para desahuciados, 15% para aquellos con orden de ejecución).** En todo caso, sobre un **40% son personas en situación de desempleo. Además, un 7% de las personas en proceso de ejecución o ya desalojadas están jubiladas.**

Otra pregunta que se ha planteado el **porcentaje sobre los ingresos familiares que implicaba el pago de la hipoteca.** Aproximadamente para ambos colectivos el margen es similar. En torno a un **40% de ellos destinaba más del 80% de los ingresos domésticos a pagar la hipoteca** en la fase previa a su situación. En torno a una cuarta parte dedicaba entre el 60 y el 80% a pagar la hipoteca, mientras que alrededor de un 20% dedicaba entre el 40-60% de los ingresos familiares.

En definitiva, para cuatro de cada diez afectados pagar la hipoteca les impedía acceder a otras necesidades básicas como la alimentación, el vestido, o los suministros del hogar.

### SITUACIÓN LABORAL.

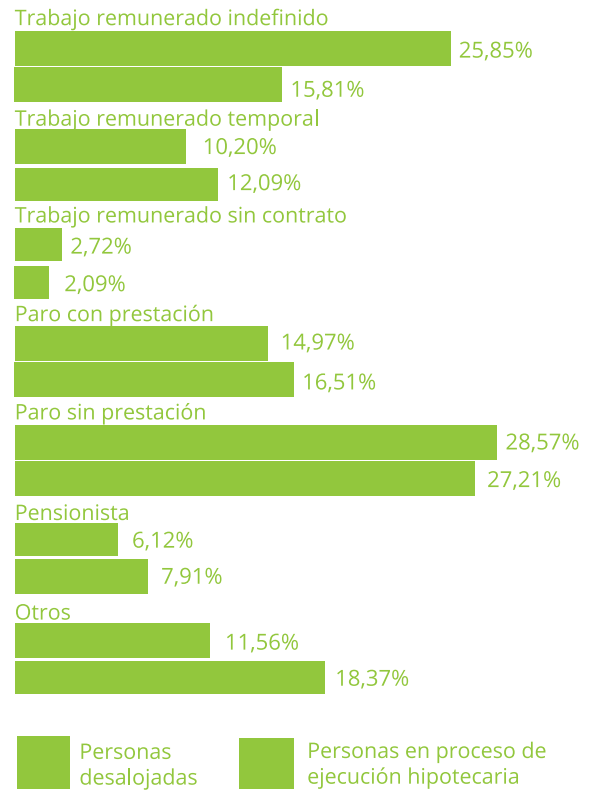
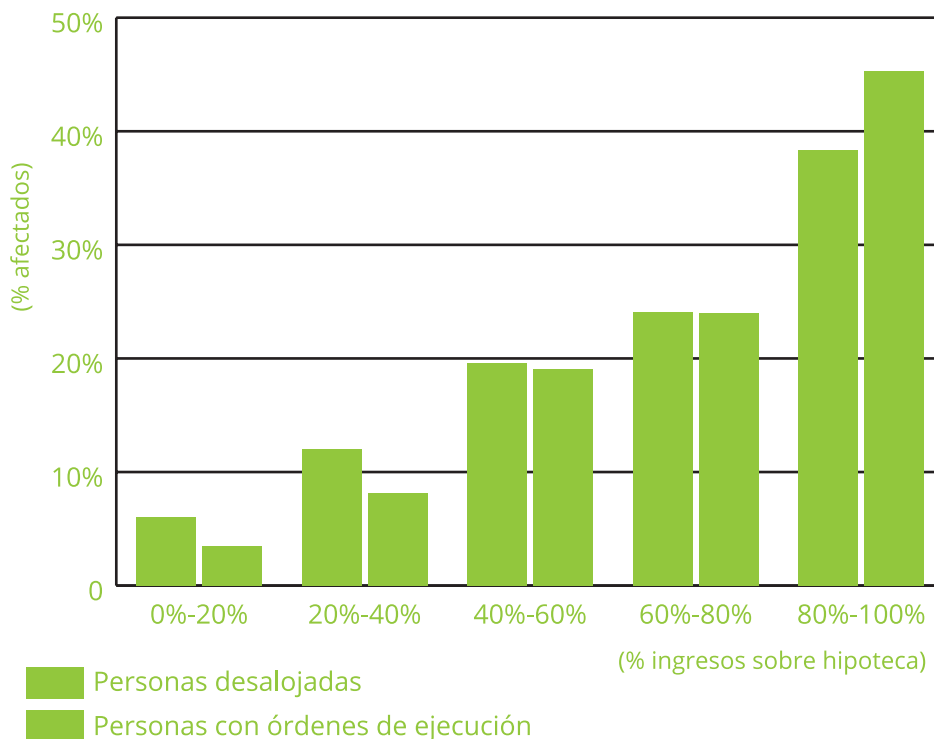


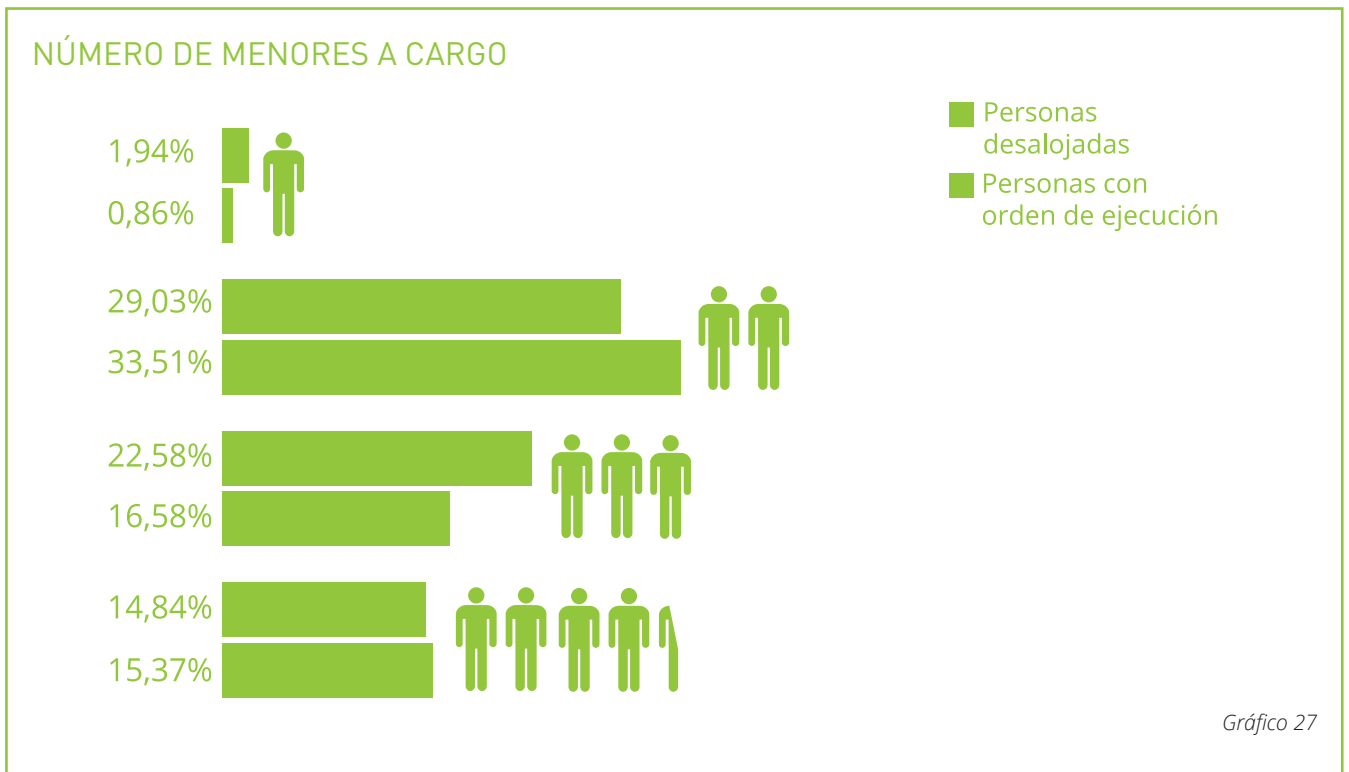
Gráfico 25

### INGRESOS DESTINADOS AL PAGO DE LA HIPOTECA

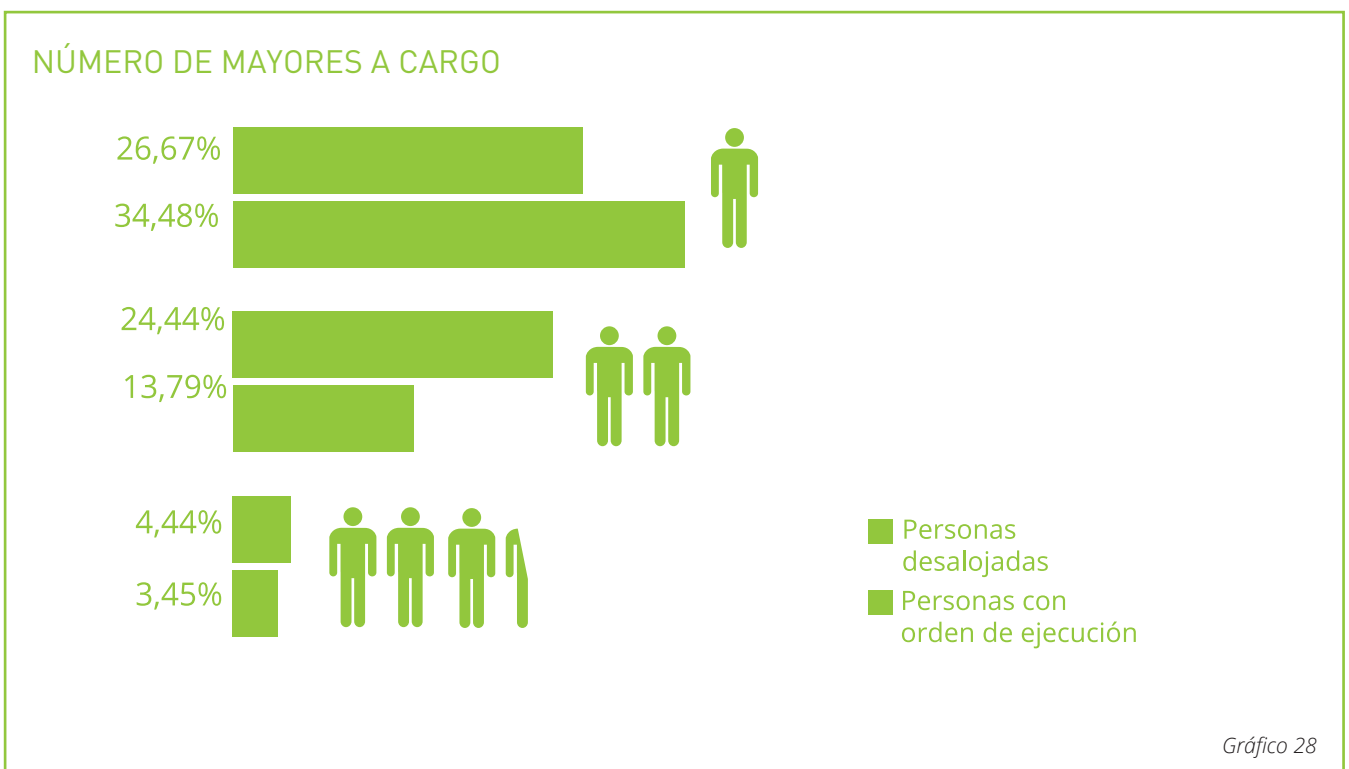


Gráfica 26

Para intentar capturar el nivel de vulnerabilidad social se han cruzado estos perfiles con las características del hogar y las personas que tienen a su cargo. Los datos son los siguientes. Casi el 30% tiene dos menores de edad a su cargo, algo más del 20% tiene tres y sobre un 15% cuatro menores o más. Por lo tanto, 7 de cada 10 familias ya desalojadas o en proceso de ejecución hipotecaria tienen dos o más menores a su cargo.



Con respecto a las personas de más de 65 años que integran la unidad familiar, en torno a un 25% de los hogares afectados tenían una, otro 25% dos y un 5% tres o más. Respecto a los hogares que han recibido una orden de ejecución, alrededor de 1/3 de los afectados declaró que tenía una persona mayor al cargo, un 13% que tenía dos y menos de un 4% tres o más. Esto supone, por lo tanto, que **casi la mitad de los hogares afectados por la problemática tenían al menos una persona mayor al cargo.**





## RESUMEN: EJECUCIONES, DESALOJOS Y ENTIDADES FINANCIERAS

- Las personas que han recibido una demanda de ejecución hipotecaria y las personas ya desalojadas de sus viviendas representan un 27,2% y un 7,3% respectivamente del total de la muestra.
- Tras el proceso de reestructuración bancaria, las entidades que más desahucian son Bankia (20%), BBVA (15%), Caixa Bank (15%) y Santander (14%).
- Aproximadamente una tercera parte de los créditos concedidos son superiores a los 200.000 euros.
- Casi la mitad de personas en proceso de ejecución o ya desalojadas tenían a sus padres/hijos como avalistas
- Las personas inmigrantes están sobrerrepresentadas en 8 puntos entre el colectivo de personas en proceso de ejecución hipotecaria.
- Por situación laboral los dos colectivos más damnificados serían personas desempleadas sin prestación (25%), por una parte, y personas con trabajo remunerado indefinido (25% para desahuciados, 15% para aquellos con orden de ejecución).
- Para cuatro de cada diez afectados pagar la hipoteca les impedía acceder a alimentos adecuados, pagar los suministros del hogar y el vestido.
- Casi 7 de cada 10 familias desahuciadas o en proceso de ejecución tienen dos o más menores al cargo. La mitad de los afectados, al menos, una persona mayor

# NOTAS

1. En esta página web se pueden crear encuestas gratuitas cuya información es volcada a una hoja de cálculo.
2. Panorama registral. Impagos hipotecarios de vivienda 2012, abril de 2013.
3. Banco de España, Nueva estadística de procesos de ejecución hipotecaria sobre vivienda, mayo de 2013.
4. Para ello se detienen en el número de procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados, el volumen de adjudicaciones de vivienda con motivo hipotecario y el número de daciones en pago. En los tres supuestos se analizaba el porcentaje de personas nacionales e inmigrantes, la afectación de la vivienda habitual, y las Comunidades Autónomas más perjudicadas por la problemática.
5. El estudio se refiere al comportamiento de las entidades financieras tal y como están configuradas actualmente. Consultar en anexo el proceso de reestructuración bancaria.
6. Es decir, preguntas en las que los individuos no tenían que marcar una opción pre-fijada sino que tenían que escribir la respuesta.
7. Hay buenas razones para pensar que en la encuesta de la primera ola los aludidos no siempre respondían a lo que se le preguntaba. En algunos casos ha habido confusiones que hacía que dieran información que no encajaba con la pregunta. En segundo lugar, señalar que ha sido necesario codificar posteriormente las preguntas abiertas para agruparlas en categorías. Ello se presta a que no haya una correspondencia exacta entre lo que el individuo quería decir y el criterio con el que se ha codificado. Por último, la estructura abierta de algunas preguntas ha obligado a rechazarlas porque era imposible tratar la información de manera sistemática.
8. Un buen diseño de investigación exige que sea reproducible. Disponer y contrastar ambas encuestas permite dar cuenta de que los resultados son sólidos, algo que se mostrará a lo largo del informe.
9. En todo caso las cifras coinciden con el citado Informe del Colegio de Registradores que también apuntan a una especial afectación de inmigrantes procedentes de Ecuador (5,74%), Marruecos (3,73%), Reino Unido (2,14%) y Rumania (1,67%).
10. A diferencia de la encuesta planteada en la primera ola, en esta ocasión se toman los datos de todas las entidades, sin seleccionar solo la primera con la que se contrajo el crédito inmobiliario.
11. Ver en Anexo el proceso de reestructuración bancaria.
12. Quedan en la categoría de “otros” casos diversos como oficinas locales de empleo o particulares.
13. Estas respuestas son congruentes con los resultados de la encuesta de la primera ola.
14. En particular, el Informe del Colegio de Registradores de la propiedad sobre 2012 documenta 12.206 procedimientos de ejecución de viviendas propiedad de personas físicas iniciados en Cataluña, 13.094 en Andalucía y 11.604 en Valencia.
15. Las posibilidades de refinanciación y dación en pago que ofrece el Código de Buenas Prácticas se aplican a hipotecas de menos de 200.000 euros en grandes ciudades y de 125.000 en poblaciones de menor tamaño. Tan sólo este criterio excluiría pues, a 1/3 de los afectados. Sin embargo, podrían ser muchos más en función de la distribución territorial de las hipotecas y del resto de requisitos para poder acogerse al Código.
16. De ese porcentaje, un 39% declaró que lo era de sus padres/ hijos, un 28.8% de otros familiares, un 14.9% de amigos, un 12.9% de pareja o expareja y un 5% de desconocidos.
17. Esto contrasta con la información de la primera ola de encuestas, en la que se apunta que los afectados de origen inmigrante tenían más avalistas.
18. Una encuesta de tipo panel es aquella en la que se pregunta a los mismos individuos en oleadas sucesivas. Esta metodología es mucho más costosa pero tiene la ventaja de permitir ver en qué medida ha evolucionado la situación, actitudes o preferencias de los afectados evitando problemas de causalidad doble o endogeneidad.
19. Según datos de la última Encuesta de Población Activa (EPA), alrededor del 50% de los españoles tienen estudios secundarios o de Formación Profesional (9 puntos menos que en la encuesta), mientras que un 12,6% de la población estudios universitarios (casi 12 puntos menos que en la encuesta), EPA 2012 tercer trimestre. Esta situación puede estar relacionada con el hecho de que la encuesta se haya suministrado por Internet.
20. Este dato debe distinguirse de los motivos de impago. Mientras que en la pregunta sobre las razones del problema se podía optar por múltiples respuestas, esta otra pregunta se refería a la situación objetiva de la persona entrevistada.
21. Estos datos son congruentes con los resultados de la encuesta de la primera ola, que señalan un porcentaje similar de negativas por parte de las entidades.
22. Este problema en la elaboración de encuestas se da cuando se ocultan las preferencias reales de los individuos porque una opción está sancionada socialmente. También puede darse a la inversa, que los individuos no sean del todo sinceros sobre una preferencia ya que esa es la más deseable. Un ejemplo clásico es el del voto en España. Las encuestas postelectorales siempre señalan tasas de participación de la que realmente se da en unas elecciones porque los entrevistados siempre alegan haber votado ante la indeseabilidad social de la abstención.
23. Es importante clarificar que aquí se trata una situación concreta, el caso más extremo de afectación por la hipoteca. En el conjunto de la muestra, calificada como afectados, había problemáticas más diversas como retrasos como problemas para el pago o retraso en las cuotas. Para más información, véase el punto 2.
24. Se ha contrastado también con el nivel educativo y los datos también son similares a los del conjunto de la muestra. Por ejemplo, sobre el total de los desahuciados: un 18.54% tiene estudios primarios, un 25.83% secundarios, un 31.79% FP, un 18.54% licenciatura/ diplomatura y un 5.30% master/doctorado. De nuevo, por lo tanto, un nivel educativo por encima de la media del conjunto de la población.






**02**

**ENTREVISTAS EN  
PROFUNDIDAD**





El propósito de esta última sección es mostrar la problemática del sobreendeudamiento hipotecario a partir de cuatro entrevistas a personas afectadas por la hipoteca



# ENTREVISTA A MERCEDES

Contable, 56 años

Afectada de PAH Barcelona



## ¿CUÁL ES TU SITUACIÓN, CON QUÉ BANCO CONTRAJISTE LAS DEUDAS?

Compré la vivienda en el año 2001. Entonces tenía una pequeña tienda de ropa. Pero me entraron a robar cinco veces y además cada vez vendía menos. Así que hice una ampliación de hipoteca, no muy grande, de unos 40.000€, para poder pagar a todos los proveedores, porque quería cerrar la tienda y vivir tranquila. De hecho, eso no implicaba que la cuota mensual me subiera mucho más.

Lo que sí que me afectó fue la subida de los intereses. En el año 2005 estaba pagando 1.100 euros, pero en 2010 la hipoteca era de 1.700 euros.

Entonces es cuando cierro el negocio, porque empezaba la crisis y las grandes superficies estaban machacando vivo al pequeño comercio. Encontré trabajo en una empresa pero tuve un accidente laboral y me despidieron. Así que me quedé en el paro. Cuando faltaba poco para agotar la prestación de desempleo me pongo en contacto con mi entidad, Banca Cívica, para llegar a un acuerdo.

Hasta este momento en el banco me decían que si no podía pagar siempre podría vender el piso, que una propiedad en el centro de Barcelona no bajaría de precio. Pero cuando llegó el momento no había manera de encontrar a nadie que quisiera comprarme la casa por lo que yo debía. Entonces la entidad bancaria me dijo que si no podía pagar era problema mío, que no iban a aceptar una dación en pago.

## ¿CUÁNDO Y CÓMO CONTACTAS CON LA PAH?

Sabía que había una Plataforma de Afectados por la Hipoteca, y envié un correo electrónico. Nunca he sido una persona depresiva, pero con esta situación llegué a pensar que mi vida no tenía sentido. No entendía qué hacía en este mundo, no tengo familia, no tengo hijos...La sorpresa fue llegar a la PAH y ver a tantísima gente explicando que tenían un desahucio, personas con niños, personas mayores. Hasta ese momento yo me había aislado del mundo. Y, de repente, vas a un sitio y te das cuenta de que hay más personas en tu situación, y que muchas han conseguido parar su desalojo.

En ese momento la rabia acumulada contra mi entidad me ayudaba a acompañar a otras personas, a organizar acciones de protesta. Cuando veía otros casos como el mío lo único que quería era ayudar. Y así empecé a canalizar la rabia. El enfado que sentía me servía para ayudar a otras personas. Y eso me dio mucha fuerza. Al menos no me sentía inútil.

Los primeros días no podía ni hablar, me daba vergüenza. Ahora ya no tengo vergüenza, pero estar considerada como morosa es muy doloroso. Las palabras y las etiquetas tienen mucha más fuerza de la que aparentan. Un corrupto puede ser un héroe, pero un moroso que no puede pagar la hipoteca es un desastre, un fracasado.

## ¿CÓMO FUE LA NEGOCIACIÓN CON EL BANCO?

Mi caso era diferente. Un tipo de procedimiento poco corriente que posibilitaba al banco adjudicarse la vivienda extrajudicialmente por un euro. Al principio en el banco me decían que lo arreglaríamos. Que íbamos a llegar a buen puerto.

Hasta que el banco me dio la dirección en Barcelona de la central de Banca Cívica y me contactó con un responsable de zona. Este señor me explicó que evidentemente llegaríamos a un acuerdo. Que entregaría las



llaves de mi casa y me quedaría con un préstamo personal de 60.000€. Si no aceptaba la entidad bancaria se quedaría mi casa por un euro. Ésa fue la amenaza.

Entonces la Plataforma se movilizó. Consiguieron una reunión con el Decano del Colegio de Notarios para denunciar que los procedimientos de ejecución extrajudiciales había que cambiarlos. Si judicialmente el banco se adjudica la vivienda por un 60%, pues notarialmente también tenía que ser un 60%. Y durante dos meses hicimos muchos escritos, denunciemos la situación en los medios de comunicación. Finalmente el Decano del Colegio de Notarios instó al Ministro de Justicia a que equiparase la subasta notarial con la judicial, es decir, a que el banco se adjudicase el piso por el 60%.

Estuvimos negociando durante seis meses con acciones de presión. El banco quería las llaves de la casa pero no quería darme la dación en pago. Finalmente, gracias a las movilizaciones frente a la oficina de Banca Cívica y a la incidencia de los medios de comunicación, el 31 de septiembre de 2012 pude firmar la dación en pago.

## TRAS CONSEGUIR LA DACIÓN EN PAGO ¿DÓNDE VIVES?

En una habitación. Porque la dación en pago no es ninguna maravilla. Entregas las llaves, probablemente, de muchos sueños. Cuando te vas de tu casa porque ya has entregado las llaves viene la segunda parte: el piso se queda vacío, se va deteriorando en manos de una entidad bancaria. Incluso familias con niños pequeños tienen que ocupar una habitación. Y eso no es vida, eso no es dignidad.

Estamos hablando de que hay miles de viviendas vacías y personas en la calle, personas que con 400€ tienen que poner agua en la leche de sus hijos para que coman. Por eso me parece importantísimo ocupar esas viviendas. Para llegar a una vía de negociación porque, si no, el piso sigue vacío. ¿Por qué los bancos no permiten que las familias vivan pagando un alquiler justo?. No estamos pidiendo caridad, lo que estamos pidiendo es dignidad, lo que estamos pidiendo es justicia. Es de justicia que las viviendas vacías sirvan para que las personas tengan un hogar digno.

## ¿CREES QUE ESTA EXPERIENCIA TE HA CAMBIADO LA FORMA DE VER LAS COSAS?

Totalmente. Yo era una borreguita más que hacía lo que decía el sistema. Cuando entras en la PAH te das cuenta de que se puede vivir de otra manera. Ahora soy mucho más feliz. Porque no tengo los apegos que tenía. No vivo dentro de esa vorágine, de esa estructura donde el consumismo es primordial, donde, para ser feliz, has de tener una casa en la ciudad, un apartamento al que irte de vacaciones, un coche, una moto. Sin esos mínimos la sociedad te dice que no puedes ser feliz. Pero probablemente para tener esos mínimos tienes que renunciar a muchas cosas como ser humano.

Por primera vez he dejado de tener prisa. Aquí en la PAH no puedo tener prisa. Porque detrás hay vidas en juego. Entonces, todos los conceptos de tu vida cambian, tu manera de pensar. Ahora puedo vivir de una forma que me parece mucho más coherente, más sana, más solidaria. Lo que estoy haciendo aquí repercute en los demás.

## ¿CUÁLES SON TUS EXPECTATIVAS?

Mi expectativa a corto plazo es marcharme. Tengo posibilidades de trabajar fuera de España. Pero que me vaya lejos no quiere decir que me vaya a desvincular de la PAH. Probablemente me ponga en contacto con otros movimientos sociales. Para mí ya es imposible vivir de otra manera. No se me pasa por la cabeza estar en otro sitio y estar trabajando, yo qué sé, en una entidad financiera; aunque me lo ofrecieran, no lo haría.

Pero sí quiero tener un trabajo digno. Y si en otro sitio puedo tener un trabajo digno tendré que irme.

## ¿ALGUNA COSA MÁS?

Que siempre le estaré agradecida a la PAH. Me siento profundamente afortunada por la enseñanza, sobre todo, por haber aprendido a canalizar la rabia ayudando a otras personas, por estar en paz conmigo misma. Todo eso se lo agradezco a la PAH. Y el haber recuperado el control sobre mi vida.

# ENTREVISTA A CLEVER

Cocinero, 35 años, vive con su pareja y sus tres hijos  
Afectado de PAH Barcelona



## ¿CUÁL ES TU SITUACIÓN?

Nosotros compramos un piso que, con gastos de escritura y todo, costó 196.000 euros a pagar en cuarenta años. Empezamos con una cuota mensual de 810 euros pero fue subiendo y llegamos a pagar 1.380 euros mensuales.

Pero el piso había que arreglarlo. Así que fuimos a pedir un crédito al mismo banco, a Caixa Tarragona, que luego fue absorbida por Caixa Catalunya, para amueblarlo y hacer las reformas necesarias. Pero nos lo denegaron y nos fuimos a solicitar el crédito en el BBVA poniendo el piso como garantía. Finalmente, nos dieron un crédito personal de 18.000 euros, a pagar en 8 años en cuotas mensuales de 250 euros.

## ¿CUÁNDO EMPIEZAN LOS PROBLEMAS PARA PAGAR LA HIPOTECA?

Estuvimos pagando la hipoteca incluso mientras estuve sin trabajo. Los 1.000 euros que cobré del paro durante 18 meses se los comió la hipoteca. Y lo que ganaba mi compañera, Gloria, era para comer y para los gastos. Y así fuimos saliendo adelante hasta que se me acabó el paro y empecé a cobrar la ayuda de 420 euros.

Rápidamente vimos que no podíamos pagar esos 1.000 euros e hicimos una refinanciación. La refinanciación era la mitad de la cuota, estuvimos pagando 500€ hasta que se me acabó la ayuda de 400 euros.

La refinanciación era por un periodo de dos años, y luego, si no podías pagar te la renovaban por otros dos años. Nos concedieron un crédito y de allí cogían el dinero y pagaban media cuota. Y luego ya no alcanzábamos a pagar a tiempo la cuota porque no me salía trabajo como antes. Eso hacía que nos añadieran recargos. Y así hasta que en septiembre de 2012 dejamos de pagar.

Recibimos un burofax en el que nos reclamaban el total de la deuda, 184.000 euros, que debíamos abonar inmediatamente. La situación es muy injusta porque nosotros hemos pagado unos 123.000 euros, pero el banco sólo nos reconoce 10.000 euros.

Dejamos de pagar porque si seguíamos haciéndolo nos tirábamos la soga al cuello. Cuando se acaben los dos años de carencia nos van a cobrar la cuota total, 1.000 euros, más las cuotas de las carencias, en total estamos hablando de 1.470 euros mensuales sólo en la hipoteca. Si estuviésemos trabajando los dos podríamos llegar, pero yo no he vuelto a encontrar trabajo.

## ¿DE QUÉ TE HA SERVIDO LA PAH?

A nosotros ya nos habían hablado de la Plataforma hacía unos meses, pero no fuimos hasta que decidimos dejar de pagar la hipoteca. Pensábamos que éramos pocas personas las que teníamos ese problema, pero cuando llegamos había por lo menos 150 personas exponiendo sus casos, algunos eran mucho peores que el nuestro.

Explicar mi situación me daba mucha vergüenza. Hasta el día de hoy me da vergüenza hablar del tema. Pero la misma necesidad y desesperación te hacen hablar y contar lo que de verdad te está pasando. Simplemente nos salió del corazón decir lo que estábamos sufriendo.

Escuchar a otras personas fue como un bálsamo para mí. Pensé: "Madre de Dios, pero si hay gente con cinco niños pequeños, y los echan a la calle. Al menos nosotros aún estamos en la vivienda, no nos han echado todavía. Vamos a poder hacer algo". Y ahí empezó todo. A las dos semanas fuimos a solicitar la dación en pago que me aceptaron porque entraba en el Código de Buenas Prácticas.

Mi problema fue deshacerme del crédito personal que había contratado con el BBVA. Si no liquidaba el crédito no podía acogerme a la dación en pago. Así que desde la PAH me apoyaron para pedir la condonación de la deuda. Yo ni tan siquiera me lo había planteado porque es un préstamo personal. No me atrevía a ir al banco a explicar que no podía pagar.

Si hubiera estado solo ni se me hubiese ocurrido ir al banco. Pero claro, como en la Plataforma ya habían tenido casos similares me dijeron que podíamos conseguirlo. Durante tres meses estuve yendo al banco a presentar el documento de la condonación de la deuda parcial o total, pero ellos no querían.

## ¿CÓMO FUE LA NEGOCIACIÓN CON EL BBVA?

Me decían que no se podía hacer nada, que la única solución era pagar. Insistí y me rebajaron a 8.000 euros, pero nosotros no los teníamos. Además, los querían al contado. Así seguimos negociando durante cuatro meses. Les ofrecí 1.000 euros que era lo que podía conseguir. Dijeron que lo iban a estudiar, a ver si era posible. Regresé a los ocho días otra vez y me contestaron que tenía que aumentar la oferta. Entonces les ofrecí 2.000 euros que pensaba conseguir pidiendo ayuda a la familia. Y ellos decían que no, que 8.000 euros o nada.

Y seguimos insistiendo, insistiendo, insistiendo hasta que dejaron de contestarme. Entonces, desde la Plataforma decidimos organizar una acción de protesta. A los 20 minutos salieron el director y el subdirector. Antes nosotros hablábamos solamente con el subdirector, pero ese día sí que salió el director y le expliqué mi situación. De todas formas, llamaron a los Mossos de Esquadra para que nos expulsaran.

Pero una mujer policía nos tranquilizó. Habíamos comunicado la concentración y no pensábamos romper nada, ni hacer ningún daño a nadie. Así que no teníamos nada que temer, nos dijo. Desde el banco, entonces, me dijeron que si nos íbamos me daban una cita para el día siguiente para arreglar el tema.

Fuimos al otro día con un compañero de la Plataforma, un afectado, que ya tiene experiencia en negociar con entidades financieras. El acuerdo era que con la entrega de 2.000 euros se cancelase el crédito. Pero cuando fui a pagar me entregaron un documento que decía que no me condonaban la deuda total, sino que aquello era solamente un pago parcial y que la deuda continuaba.

Un compañero de la PAH se puso de nuevo en contacto con el banco y finalmente resolvimos el problema. Al final, los 2.000 euros sirvieron para cancelar el crédito personal y que me aceptasen la dación en pago.

## ¿Y CAIXA CATALUNYA?

En Caixa Catalunya, donde tenemos la hipoteca, nos trataron de burros. El recuperador nos dijo que su padre, que no sabía ni leer ni escribir, no habría hecho una tontería como ésta.

## ¿CÓMO OS HA AFECTADO ESTA SITUACIÓN?

Para empezar ya no hemos vuelto a tener vacaciones. Antes íbamos una vez al mes o así al cine y esto también se ha acabado. También se nota en la comida, antes comprábamos yogures y cosas de esas, ahora sólo lo justo y necesario. Carne y pescado sólo ocasionalmente. Por suerte tenemos un sacerdote que nos ayuda con alimentos que le regalan. Lo peor seguramente es el impacto psicológico. No puedes dormir, ni piensas, estás nervioso. Si hablas, por ejemplo, con tu pareja, por cualquier cosa le contestas mal.

## ¿Y AHORA QUE TE HAS LIBRADO DE LA DEUDA, CUÁLES SON TUS PLANES?

Yo vine a España porque quería tener mi propio negocio, y en Ecuador no tenía esa posibilidad. Soy de una familia pobre, hemos vivido en el campo, y quería salir adelante. Tenía 21 años cuando llegué. Tomé la decisión porque una hermana mía había venido primero y me dijo que me podía ayudar. Esa era la idea. Lo de comprarme una casa no me lo planteé hasta los 26 o 27 años. Vine para conseguir un dinero y poder poner un negocio en Ecuador, un pequeño restaurante, porque soy cocinero.

Ahora, pues, lo que quiero es regresar a Ecuador. Allí el gobierno está ayudando a los emigrantes que vuelven al país y que quieren poner un negocio.. Así que mis expectativas son esas: poderme ir y poner mi negocio. El sueño con el que vine a España ahora vuelve a revivir.

# ENTREVISTA A ROSA

Trabaja limpiando pisos, 53 años, vive con su marido, tienen dos hijas ya mayores  
Afectada de PAH Terrassa



## ¿CUÁNDO EMPIEZAN LOS PROBLEMAS?

Nosotros teníamos la hipoteca en Caixa Catalunya. Era una hipoteca por quince años. Pero con la crisis el negocio de mi marido empezó a tener problemas, y tuvimos que pedir dinero de la hipoteca para despedir a los trabajadores.

El señor de Caixa Catalunya, que ya estará jubilado, me advirtió que no lo hiciera. Me dijo que él no me haría la ampliación de la hipoteca porque las cosas iban a cambiar y me arrepentiría. Me aconsejó que buscase el dinero de otra forma, que no hipotecase otra vez mi piso.

Pero yo no podía hacerlo de otra manera. Lo único que quería era cerrar un negocio que me estaba llenando de deudas. Un conocido que trabajaba para el BBVA me comentó que con ellos no tendría problema. Y así fue. Vinieron a valorar mi piso y pedí 20 millones de pesetas, unos 120.000 euros, para pagar a hacienda, la seguridad social de mis trabajadores, indemnizarles y cerrar bien mi empresa. No quería que mis trabajadores se fueran sin cobrar. Ese fue mi gran error.

Poco después ya no podía no pagar los 700 euros de hipoteca. Pedí una carencia. Ahí volvimos a equivocarnos, porque la carencia ya nos remató. Porque cuando se acaba pagas intereses y tienes que tener un capital. Así que cuando acabó la carencia me llegó un documento pidiendo la totalidad de la deuda pendiente.

Tú no puedes pagar un mes y ellos te piden que les pagues de golpe el dinero que normalmente les pagarías en treinta años. Y yo les digo, "a ver, si no te puedo pagar un mes, ¿cómo te voy a pagar 30 años juntos?".

Me dieron la opción de pagar en dos o en tres veces, pero para mí era imposible. Y al cabo de siete meses me llegó a casa la ejecución hipotecaria. Mi piso se subastó el 24 de octubre de 2011. Entre el 2009 y el 2011 estuvimos negociando con el banco pero yo no tenía dinero para pagar un abogado...

## ¿CÓMO FUE LA NEGOCIACIÓN CON EL BBVA?

Nosotros les pedíamos que nos aceptaran la dación en pago y nos dejaran vivir de alquiler. Pero no había manera. En un principio me pidieron, como mi marido es autónomo y no tenemos nómina ni nada, que presentáramos una nómina de uno de los dos. Entonces me puse a limpiar. Tenía dos nóminas, una de 675 euros y la otra de 230 euros.

Me aconsejaron que pagase los 6 meses que me faltaban para terminar de pagar la carencia y que a partir de ahí hablaríamos. En ese momento mi hija estaba estudiando y le habían dado una beca para terminar de los estudios. Así que le pedí a mi hija el dinero de su beca para pagar la carencia.

Nosotros teníamos un bungalow en Playa de Aro, hacíamos camping de toda la vida, llevábamos más de veinte años en el mismo camping. Vendimos ese bungalow por 33.000 euros y le di al banco 24.000 euros. Pero no sirvió de nada. También malvendimos el coche de mi marido, que mi marido ha trabajado toda la vida y le encantan los coches y se había comprado un Opel. Y tampoco sirvió de nada porque en el momento de terminar la carencia el banco me dijo que éramos insolventes.

Según nos explicaron eso significaba que el Banco de España no asumiría nuestra deuda en caso de que tuviésemos problemas. En resumidas cuentas, que no le daba permiso a nuestro banco para hacernos otra vez la hipoteca.

En octubre se llevó a cabo la ejecución hipotecaria, y yo tenía que dejar mi piso en junio. Entonces, en febrero, me busqué un piso de alquiler, porque no había otra solución. Porque eso de que me vinieran a echar

de mi casa no lo iba a aguantar. Pero una vez entregada la casa yo aún debía 129.000 euros porque el banco se quedó la casa por el 60%.

## ¿CÓMO IMPACTA ESTA PROBLEMÁTICA EN LA FAMILIA?

Durante el procedimiento de ejecución lo peor fue que a mi marido le detectan un cáncer. En ese momento yo me quise quitar la vida. Porque no entendía. No puedes entender que vayas a perder tu casa, que tu vida se haya dado la vuelta de esa manera.

Porque tú has trabajado desde las 7 de la mañana a las 12 de la noche para tener algo en esta vida, y no has tenido ni lujos. Has trabajado para comer, y como mucho para ir a un bar, o darte un viaje. Pero trabajando, que nadie te ha regalado nada. Y lo que van a quitar son casas de gente trabajadora, que yo no tengo un chalé, tengo piso humilde en Terrassa. Te lo quitan, y ni tu ni tu gente entiende nada.

Mi marido y yo no quisimos preocupar a nuestra hija menor, porque le cuesta admitir las cosas y tiene tendencia a deprimirse. Mi otra hija, la mayor, era la única que sabía lo que estábamos viviendo. En nuestro entorno familiar tampoco entendían lo que estaba pasando.

Entonces, mi marido y yo decidimos que era nuestro problema, y que nadie más tenía sufrirlo. Pero comenzamos a pelear mucho. Yo le culpaba de no haber sabido llevar bien el negocio, de no haber resuelto mejor la situación. Él se encerró en sí mismo, perdió 15 kilos, y yo 10.

Al no entrar dinero en casa empezamos a vivir de nuestra hija, del sueldo de su marido. Las comidas se hacen en común. Te cambia la vida. Empiezas a atrasarte con el recibo de la luz. Primero uno, luego dos y hasta tres recibos sin pagar.

Empeñas tus joyas, las vendes. Dejas de encender la luz, no gastas agua, ni usas el teléfono. Cuando me vendía las joyas me decía que bueno, que mi hija me la había regalado cuando cumplí los 40 años y que al menos me estaba sirviendo.

Pero lo peor fue cuando a mi marido le detectaran el cáncer. Ahí es cuando él se viene abajo completamente. Cuando le dicen que tiene que hacer tres años de quimioterapia, él dice: "pero bueno, qué mierda hemos pisado, no puede ser que todo...". Y entonces ya no es lo mismo, no estás igual de fuerte. Y son muchas peleas... Un día tuvimos una discusión muy fuerte y lo eché de casa. Suerte que mi hija me convenció de que no podíamos tirar por la borda nuestro matrimonio. Llevamos 35 años casados, hemos estado desde los 16 años juntos. "Mamá, con tanto que os queréis, ¿esos 4 ladrillos van a poder con vosotros? Mamá, da la llave ya, no vas a arreglar nada. Entrega la llave y salva tu matrimonio que eso sí que está en tus manos".

Entonces llamé a mi marido y le pedí que volviese a casa, que juntos íbamos a luchar y a llevar las llaves al juzgado, ya no podíamos más. Uno de esos días, saliendo del trabajo, estaba tan cansada de la situación que me quise tirar por un barranco que hay en el parque. Pero vi a mi nieta y me dije tenía que luchar por ella, para verla crecer. Esto no va a poder con nosotros, me dije, así que entregamos las llaves y nos fuimos de alquiler.

## IMPACTOS EN EL DÍA A DÍA

Mi nevera está siempre vacía. En mi despensa ya no había nada. Si mi hija compraba una botella de aceite, nos la repartíamos. Y si tú no cenas o no comes, pues no comes o no cenas. Y así mi marido perdió 15 kilos y yo, 10. Y la gente decía que qué régimen habíamos hecho. Pero no le vas a explicar a la gente que es que no tienes para comer.

Llegamos a no poder comprar los medicamentos que le recetaban a mi marido. Me iba a comprar con diez euros y eso me obligaba a pensar mucho qué lo más importante. Yo me acuerdo antes, que iba y no miraba lo que gastaba. Yo tenía una tarjeta oro, una visa. Desde 2009 voy al banco para pagar, pero ya no sé qué es tener dinero en un banco. Y mis visas, me las quitaron.

Luego, vas con tu nieta y no puedes ni comprarle una chocolatina. Llevo 3 años sin hacerles reyes a mis nietos. Pero mi nieta es muy agradecida y no lo ve. No quiero nada, no quiero millones solo quiero poder pagar mis recibos y vivir tranquila.

## ¿POR QUÉ DECIDES VOLVER A TU CASA?

Porque quedo en paro. Cuando el banco nos pidió una nómina me puse a trabajar en dos empresas de limpieza. Pero en una me echaron pronto. Y en la otra, la política es que te sacan al año y medio porque no hacen a nadie fijo. Entrás con esas condiciones. Así que en diciembre de 2012 sabía que me iba a la calle.

Entonces fui a arreglar mis papeles del paro. Pero resulta que como era morosa ningún banco quería abrirme una cuenta bancaria. Y en la oficina del paro y me aseguraban que la única manera de cobrar era a través de una cuenta bancaria, que ellos no hacían las leyes.

Fue en la PAH donde me explicaron que en correos podía abrir una cuenta para cobrar. Hasta me acompañaron y lo dejamos todo listo.

## ¿CÓMO DECIDES VOLVER A TU CASA?

Una noche le dije a mi marido: "Vámonos, coge el coche que quiero ir a mi casa. Y me vine a las 11 de la noche y me quedé abajo viendo mi piso. Vi que estaba vacío, y que los toldos estaban rompiéndose porque los habían soltado y eso que yo los había dejado agarrados.

Los vecinos me comentaron que el piso estaba vacío. Que ellos me ayudaban a entrar. Me han pagado la comunidad, me han dado de comer, me han pagado la luz... Llegué a pensar que si me metían en la cárcel por lo menos me daban de comer y se me acababan los problemas.

Cuando cambiamos la cerradura mi marido me dio las llaves y me dijo: "Ten, las llaves que un día te quité, te las vuelvo a entregar. Lo siento por lo que ha pasado". Y delante de seis personas se puso a llorar como un niño. Y aquí estamos.

Y ahora lucho porque quiero que me quiten la deuda. El alquiler social lo necesito, pero si me quitan la deuda he conseguido mucho. Porque podré seguir trabajando legalmente. Porque si no, ¿cómo lo hacemos? ¿Cómo voy a pagar un alquiler, una luz, un agua, un gas, comer y pensar siempre que me van a quitar para cobrarme la deuda?

## Y AHORA, ¿CÓMO TE SIENTES?

A ver, yo no estoy bien, aunque soy muy fuerte me derrumbo mucho. Ha venido ya dos veces el banco a intentar entrar en casa. Las dos veces he estado yo, por casualidad. Pero el miedo que tengo es que un día entren y me quiten mi casa.

Una de las veces que vinieron a cambiar la cerradura yo había salido. Fue un vecino el que me llamó para avisarme de que estaban intentando abrir la casa, así que me fui corriendo para mi casa. El Mosso de Escuadra me preguntó si era mi casa, y luego me tranquilizó. Me dijo que no me iban a echar. Y se fueron.

Luego, hace dos meses, estaba yo con mis nietos aquí en casa y venga a oír el timbre. Yo creía que era mi nieta, la grande, tocando la cerradura. Pero miro por la mirilla y era otra vez el banco. Decían que tenían que tasar el piso para venderlo, porque mi piso está en la SAREB.

Era un chico, un trabajador, que se disculpó diciendo que era su trabajo. Le expliqué que estoy en trámites con el banco. En ese momento mi niño no paraba así que me disculpé con el chico y cerré la puerta. Ahí me di cuenta de la suerte que había tenido de estar en casa porque si no me hubiesen cambiado la cerradura.

Este es el miedo que tengo. Que yo estoy en trámites con el banco pero el banco ha querido dos veces meterse en mi casa. Como yo le digo a la PAH: "¿Y si un día entran?". Me dicen que no, pero esta angustia yo la tengo cada día.

## ¿CUÁLES SON TUS EXPECTATIVAS?

Mis planes son seguir trabajando y poder quedarme en mi piso en alquiler social. También quiero pagar la deuda que tengo con la Seguridad Social para que mi marido pueda volver a trabajar legalmente. Es lo único que espero. Ir trampeando, no tener ni lujos ni nada pero no deber, como ahora, cuatro y seis recibos de la luz. Mi sueño es poder pagar los recibos cuando llegan. Que eso es vivir.



# ENTREVISTA A LINA

Carnicera en paro, con dos hijos  
Afectada de PAH Alt Penedès



## ¿CUÁL ES TU SITUACIÓN?

Yo tenía dos carnicerías y mi exmarido, el padre de mis hijos, tenía su empresa, me repartía la carne a mí y a más clientes. Trabajábamos para tirar para adelante, para tener un futuro, poder pagar nuestra casa. Luego vino la crisis y nos empiezan a fallar los clientes, empiezas pensando que al mes siguiente la cosa va a arreglarse, pero llega un momento en que ya no puedes, y acabas cerrando con pérdidas.

Nosotros ya le veníamos diciendo al Banco Pastor que por favor nos bajaran un poco la cuota, que nos ayudasen porque no podíamos pagar tanto, y nos decían que lo iban a estudiar.

## ¿CÓMO HA SIDO TU RELACIÓN CON EL BANCO?

La hipoteca era de 12 millones de pesetas (72.000 euros), y llevábamos pagando más de diez años. Teníamos una cuota fija de 500 euros al mes. Subiera o bajara el Euríbor nosotros pagábamos lo mismo.

Mi expareja tenía un seguro de trabajo, por el que el banco le daba una póliza, e iba trabajando con eso, porque en su rubro se suele cobrar a 90 días. Pero luego empezaron a venir los problemas, la crisis y ya no podíamos pagar.

Y entonces en el banco nos dijeron que lo único que podían hacer era coger la póliza del trabajo de mi exmarido, por la que pagábamos otros 500 euros, y meterla en la hipoteca. De esta forma nos explicaron que tendríamos un solo pago de 700 euros, porque sería a un plazo más largo.

Pero al cabo de tres meses, cuando fuimos a pagar nos dijeron que la hipoteca había subido. Que el Euríbor había subido y como la hipoteca ahora era variable, de 700 euros nos aumentó a 900 euros, luego a 1.100 euros, hasta que llegó a los 1.390 euros.

En ese momento me enteré de que me habían engañado. Lo que habían hecho era meter mi hipoteca en la póliza de trabajo de mi exmarido porque generaba más intereses y estaban mis padres de avalistas, cosa que no sucedía con la hipoteca.

Poco después nos llamaron del banco ofreciéndonos una solución. Teníamos que conseguir 17.000€ para pagar los intereses que teníamos pendientes. Nos aseguraron que si conseguíamos ese dinero nos pondríamos al día y nos harían una cuota más pequeña y ahí se acababa el problema.

Mi ex-marido tuvo que viajar hasta Francia donde unos clientes nos prestaban el dinero. Los vecinos también nos ayudaron y finalmente conseguimos juntar el dinero. Pero cuando mi ex marido fue a ingresarlo le dijeron que ya no hacía falta, que subastaban la casa al día siguiente. Al otro día, pues, se fue al juzgado a explicar la situación. La jueza le dijo que no se preocupase que paralizaba el procedimiento de ejecución por veinte días, que es lo que iban a tardar en cobrar esos talones. La jueza dijo que era la primera vez que tenía delante a alguien que quería seguir pagando su casa y el banco pretendía seguir con la ejecución.

Cuando faltan cinco días para los veinte que nos dio la jueza, suena el teléfono. Eran del Banco Pastor. Llamaban desde la oficina jurídica: "Mira, te llamo para decirte que pases por la oficina a recoger los talones. Nosotros queremos efectivo". No les importaba nada dejar a dos niños en la calle, ellos iban a por la casa.

Entonces tiraron adelante la ejecución y me subastaron la casa por el 50%, porque a mí no me la cogieron por el 60%, fue por el 50%. Entonces vino el primer desahucio. Pero conseguí paralizarlo.

## ¿CÓMO PARALIZASTE EL PRIMER DESALOJO?

Yo misma presenté un recurso ante el juzgado pidiendo que, por favor, me dieran más tiempo, que no tenía dónde meterme, que tenía los niños enfermos. Cuando fui a entregar el escrito la mujer que estaba allí me dijo que no serviría de nada, que era una tontería presentar nada.

Entonces llega el lunes, vinieron varios vecinos a ayudarme a sacar lo más necesario. Yo estaba allí para entregar las llaves. Y cuando llega el momento, a las tres y media, yo estaba allí fumando como una loca de los nervios. Pero no vino nadie.

Al día siguiente, a las nueve de la mañana, me voy a casa de la vecina y llamo por teléfono al juzgado de Vilafranca: "Mira, soy la chica que tenías que venir ayer a desahuciar". Se pone una tal Silvia, la secretaria judicial, y me dice que esté tranquila que iba a pasar las Navidades en mi casa. Mi recurso le había llegado en el último momento y había aplazado el desalojo. Me puse a llorar, no sabía si era de alegría o de pena.

## Y MÁS TARDE LLEGÓ EL SEGUNDO LANZAMIENTO

Sí, habían pasado cinco o seis meses. El miércoles me venían a desahuciar, y el viernes anterior me fui al colegio a ver a mis hijos cómo salían con el desfile de carnaval. Y por allí pasaban dos compañeros de la PAH..

## ¿TÚ AÚN NO ESTABAS EN LA PAH EN AQUEL ENTONCES?

No. Yo sabía que existía, pero no tenía ni Internet ni teléfono para contactarlos. Fueron ellos los que se me acercaron y me invitaron. Me llevaron a una reunión de la Plataforma en Barcelona y al acabar decidí que no entregaría las llaves de mi casa. Desde la PAH me tranquilizaron, se ofrecieron a ayudar en lo que hiciese falta.

El día del desalojo vino la gente con pancartas en las que se explicaba que dos niños iban a ser desahuciados por el Banco Pastor. Y así se paró ese desahucio, y claro, ahí fue donde volví a ser yo. En ese momento realmente me hice más fuerte.

A los ocho meses me llegó la carta del tercer desalojo. Esta vez el escrito judicial me advertía que vendrían con refuerzos policiales. Entonces cogí un piso de alquiler, a dos calles de mi casa, por si acaso. Pero vinieron de aquí, de la Plataforma del Garraf, del Baix Penedès, de l'Anoia, de Barcelona, algunos de Girona y juntos conseguimos parar el desahucio. Y fue entonces cuando me dije: "Ahora somos invencibles, ya hemos parado tres desahucios".

## ¿QUÉ TE OFRECE EL BANCO?

Ya no ha vuelto a haber intentos de desalojarme. Lo último que me llegó fue una carta en la que me decían que la deuda de mi hipoteca, 120.000€, había sido vendida a una empresa de Luxemburgo, y que me tendría que arreglar con ellos. Poco después, esta compañía nos mandó una carta al padre de mis hijos, a mí, y a mis padres en la que nos piden unos 32.000 euros a cada uno.

Yo todavía no sé qué es lo que quiero, porque me han hecho dos ofertas. Una, si consigo 30.000 euros, es ponerme al día y luego comprar mi casa a razón de 600 euros hasta que termine la hipoteca. Pero no tengo ese dinero. Y la otra posibilidad es un alquiler social - con opción a compra - de 400€ al mes durante cinco años, con lo que completaría una paga y señal.

## ¿CÓMO TE HA AFECTADO ESTA SITUACIÓN?

El día que el señor del banco le dijo a mi ex marido, que es marroquí, que se fuera a su país, ya terminó de darle la última puntada. Él ahí empezó a cambiar. Se sintió realmente "un moro de mierda". Llegaba la hora de comer y desaparecía "Voy a buscar trabajo". Y a lo mejor eran las cuatro de la mañana y llegaba a casa, cuando yo prácticamente me tenía que levantar para llevar a los niños al colegio. Y cuando yo volvía, él intentaba no estar con nosotros. Hacía todo lo posible por evitarnos. Hasta que al final decidió que lo mejor era que nos separásemos.

Con la comida nos ayuda Cáritas, y también los vecinos. He estado dos años que me han dado de comer los vecinos. Ahora ya cobro la prestación de 400 euros, con esto sí que ya puedo, entre comillas, salir adelante.

Sobre todo ahora que me he acostumbrado durante dos años a hacerlo todo en casa, el pan, la ropa, todo. Ya puedo, incluso, hasta comprarles pescado a los niños, porque la panga vale 4 euros. Pero estiras mucho porque tampoco es que te dure tanto.

En realidad, prácticamente dejas de hacer todo, porque no puedes. Yo tenía a mi hijo apuntado a fútbol desde los cuatro años, y también hacía aikido. Ahora no hace ni una cosa ni la otra porque es un lujo apuntarlo a que haga extraescolares. Tampoco puedes ir a los cumpleaños a los que te invitan. Porque no puedes comprar el regalito a ese niño. Prácticamente los están marginando, a los niños, porque no pueden hacer una vida social.

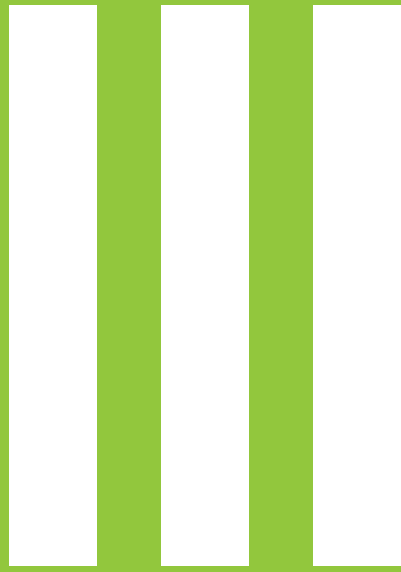
## Y AHORA, ¿CÓMO VES LAS COSAS?

Yo creo que la Plataforma ha dado vida a muchas personas, sobre todo psicológicamente. La gente llega derrumbada y allí te reciben y sientes que es una gran familia. No te dejan caer.

Y luego hay gente que viene y te explica "Fíjate, yo nunca he ayudado a nadie y ahora me doy cuenta que soy feliz ayudando a otras personas".







# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES





# CONCLUSIONES

- ① El estado español vive una situación de emergencia habitacional. Esta situación se explica a partir de un modelo inmobiliario-financiero-urbanístico que tiene su origen en el franquismo, que ha persistido en el régimen constitucional actual y que constituye una anomalía en la Unión Europea de los 15.
- ② Este modelo ha privilegiado la construcción indiscriminada y ha privilegiado el acceso a la vivienda en régimen de propiedad. Las consecuencias de esta opción son la existencia de un exiguo parque de vivienda social (menos del 2% del parque total), un elevado parque de viviendas vacías e infrautilizadas (un 13,7% del parque total) y una marcada desatención a otras formas de tenencia más seguras y accesibles económicamente como el alquiler social, la propiedad cooperativa, la cesión de uso o el derecho de superficie.
- ③ Las dificultades para acceder a necesidades básicas como una vivienda digna, una alimentación de calidad, un buen nivel de salud e ingresos suficientes se han agravado con la crisis. La mayoría de personas en situación de emergencia habitacional tienen dificultades para pagar la luz, la calefacción y el resto de suministros. Según los datos de este estudio, el 70% de ellas han perdido su empleo y un 83% carece de otra vivienda en la que alojarse.
- ④ La problemática de los desalojos por motivos económicos es una de las más preocupantes en este contexto de crisis. Según datos del Consejo General del Poder Judicial, desde 2008 se han iniciado más de 400.000 procedimientos de ejecución hipotecaria. Durante este mismo período se han llevado a cabo, al menos, 250.000 desalojos, muchos de ellos por la imposibilidad de hacer frente al pago del alquiler.
- ⑤ Buena parte de las viviendas vacías que podrían destinarse al alquiler social, como mínimo unas 600.000, son propiedad de entidades financieras, inmobiliarias o de la SAREB. Algunas de estas entidades financieras, como Bankia han sido rescatadas con fondos públicos, otras, como BBVA, Caixa Bank y Santander, se presentan como ejemplos de buena gestión financiera, y sin embargo son las que más desahucios practican.

- 6 Esta situación contrasta con muchos de los compromisos jurídicos en materia de derecho a la vivienda y de derechos humanos en general contraídos por el Estado español. Algunos se derivan de la propia Constitución de 1978 y de los Estatutos de Autonomía de algunas CCAA. Otros, del derecho internacional de los derechos humanos y de parte de la normativa de la Unión Europea.
- 7 En términos globales, puede afirmarse que las políticas de vivienda no han desarrollado este marco normativo en un sentido garantista. La principal consecuencia de esta debilidad es que, de manera dominante, ha sido el principio de mercado y la búsqueda de beneficios elevados y a corto plazo el que ha regulado y asignado los recursos habitacionales y urbanísticos.
- 8 La reversión de este panorama exige, ante todo, reformas estructurales –financieras, fiscales y económicas– no solo en el ámbito de la vivienda, sino también en otros como el laboral o el de la seguridad social. El control público y social de la banca, una fiscalidad anti-especulativa, social y ambientalmente justa y la reversión de las privatizaciones y recortes practicados hasta ahora deben ser piezas fundamentales de este cambio.
- 9 En el ámbito concreto de la vivienda, es imprescindible prestar atención a las “mejores prácticas” desplegadas en otros países como el control del mercado de alquiler en Alemania, o el apoyo a la vivienda social en Holanda y Francia. Del mismo modo, es urgente atender las demandas de los colectivos que defienden el derecho a la vivienda (como la dación en pago) y las recomendaciones en la materia realizadas por diferentes organismos e instancias internacionales y locales, entre ellas Naciones Unidas y algunas defensorías del pueblo.

# RECOMENDACIONES

Concretamente, y en cumplimiento de sus compromisos en materia de derechos humanos y de las mejores prácticas en la materia, los poderes públicos deberán, dentro del ámbito de sus competencias:

- Evitar los desalojos originados por razones económicas y garantizar en cualquier caso el realojo adecuado de las personas afectadas.
- Instaurar políticas que reconozcan la dación en pago, y que en general planteen una “segunda oportunidad” para las personas sobreendeudadas.
- Abstenerse de provocar retrocesos injustificados o discriminatorios en las políticas de vivienda. La privatización del parque público, la desprotección del régimen de alquiler o la eliminación de las ayudas de vivienda dirigidas a colectivos de bajos recursos entran dentro de estas prácticas.
- Desarrollar una política que impida o penalice los ejercicios anti-sociales de la propiedad, como el abandono de inmuebles con fines especulativos, subidas indiscriminadas del alquiler y el incumplimiento del deber de conservación y pago de los gastos de comunidad.
- Priorizar formas de tenencia seguras y económicamente accesibles como el alquiler social, la cesión de uso, la propiedad cooperativa o el usufructo.
- Obligar a la SAREB y a las entidades financieras, comenzando por aquellas que han sido rescatadas con fondos públicos, a cumplir con sus obligaciones de servicio público y a destinar las viviendas vacías de su propiedad al alquiler social y a otras formas asequibles de tenencia.
- Asegurar la participación efectiva e informada de las organizaciones sociales y de las personas afectadas en las políticas públicas de vivienda que puedan afectarlas.
- Evitar la criminalización y estigmatización de aquellos grupos que con su actuación contribuyen a hacer visibles las causas de fondo de la vulneración de los derechos habitacionales y la responsabilidad que corresponde en ello a los poderes públicos.
- Investigar todos los indicios de irregularidades y malas praxis en la concesión de hipotecas por parte de entidades financieras y establecer las responsabilidades judiciales y políticas que pudieran derivarse.





La **Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) de Barcelona** es la primera Plataforma que se crea en el estado español. Su propósito es agrupar a personas con dificultades para pagar la hipoteca o que se encuentran en proceso de ejecución hipotecaria y personas solidarias con esta problemática.

Frente una legislación hipotecaria que condena a las personas sobreendeadas a la exclusión social, la PAH se constituye como un lugar de encuentro y empoderamiento. En concreto, la PAH orienta su lucha a conseguir un cambio normativo que posibilite una segunda oportunidad a las personas afectadas por la hipoteca, tal y como sucede en el resto de países del entorno.

Además, mientras este cambio normativo no se materializa, la PAH a través de la campaña stop desahucios y de la tarea de la obra social evita desalojos y acompaña el realojamiento adecuado de las familias.



El **Observatorio DESC** (derechos económicos, sociales y culturales) trabaja para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la ciudad desde hace diez años.

Promover el acceso a una vivienda digna como derecho fundamental para llevar a cabo un proyecto de vida autónomo es uno de los objetivos del Observatorio DESC, una plataforma formada por organizaciones y personas a título individual.

El Observatorio DESC trabaja en coordinación con otras organizaciones y movimientos sociales, fomenta la interlocución con administraciones públicas y participa activamente en redes de ámbito internacional y local.

Con la colaboración:

