

El sistema público de vivienda en el Estado español. Sin estrategia ni fundamentación en los Derechos humanos

Sonia Olea Ferreras

Jurista experta en Derechos Humanos, Equipo de Incidencia de Cáritas Española

Guillem Fernández Evangelista

Economista y Doctor en Políticas Públicas IGOP-UAB.

Koldo Casla Salazar

Investigador asociado, Instituto de Salud y Sociedad, Universidad de Newcastle, Reino Unido

María José Aldanas

Área de Derechos FEANTSA. Coordinadora Housing Rights Watch



SUMARIO

Introducción

1. **De dónde venimos: La política pública de vivienda hasta el estallido de la crisis**
2. **Ni acceso ni garantía del derecho a la vivienda en el Estado español (2008-2018)**
3. **Tendencias en materia de vivienda en el entorno europeo e internacional**
4. **Conclusiones y recomendaciones**

Introducción

La Declaración Universal de los Derechos Humanos contiene treinta artículos donde van naciendo, como ramas de un árbol, los soportes que hacen posible que el tronco donde se sujetan siga fuerte y lleno de vida. Un tronco símbolo de la dignidad de cada persona, cada comunidad, cada pueblo. Las ramas del derecho a la salud, a la protección social, la seguridad social, la información, la participación en democracia, el trabajo decente... y, por supuesto, la vivienda adecuada. Todas y cada una de esas ramas (más grandes y vigorosas, o apenas unos brotes) son necesarias y proveen de oxígeno, savia y fuerza a su tronco. Y el Derecho Humano a una vivienda adecuada, su acceso, su disfrute y la garantía de su rápida recuperación en caso de pérdida, no ha encontrado el desarrollo correspondiente y necesario en las políticas públicas del Estado Español.

Desde ahí vamos a reflexionar y trabajar en los apartados dos y tres de este documento.

El segundo apartado **contextualiza la economía política de la vivienda en España hasta la explosión de la burbuja inmobiliaria y la consiguiente crisis socio-económica**. Expone de forma crítica los rasgos principales de la política pública de vivienda heredada del franquismo, continuada durante la democracia y beneficiada por el abaratamiento del crédito bajo el paraguas de la Unión Económica y Monetaria: una vivienda social con fecha de caducidad, el abandono de la opción del alquiler, y una política fiscal y económica descaradamente orientada a favorecer el acceso a la propiedad privada.

Frente al mito del supuesto efecto igualitario de la generalización de la propiedad, la opción por esta forma de tenencia teledirigida por los gobiernos y agradecida por los bancos, no ha dado lugar a un reparto justo y equitativo de la riqueza.

Así, el **apartado tercero lo retoma con una fotografía de lo que han sido los últimos diez años tras la citada explosión de la burbuja inmobiliaria y donde, desde un análisis fundamentado en estrategias de políticas públicas basadas en los Derechos Humanos (DDHH), encontramos que el dolor y el sufrimiento de cientos de miles de personas y familias en este período de tiempo, sigue hoy también**.

Lo hace en medio de multitud de parches legislativos y casi inexistente conexión y coordinación territorial y orgánica que no afronta como tal la inversión social que se requiere (es más, va disminuyendo de forma progresiva); además de la opción política por una vivienda social de alquiler, la regulación de la vivienda vacía y del mercado libre de alquiler, la justicia

fiscal y la inversión social en los presupuestos generales del Estado... junto con **otros caminos urgentes e ineludibles que enumeraremos como propuestas en el apartado número cinco**. No sin antes acudir a **los países de nuestro entorno para, en el apartado cuatro, comparar los procesos de gestión de políticas públicas de vivienda en los últimos años** y, sobre todo, las tendencias europeas respecto al acceso de las personas y familias a este derecho

1. De dónde venimos: La política pública de vivienda hasta el estallido de la crisis

“No queremos una España de proletarios, sino una España de propietarios.”¹
(José Luis de Arrese, ministro de Vivienda 1957-1960)

En los años 50, España era un país de arrendatarios. A principios del siglo 21, España ya se había convertido en uno de los países europeos con el porcentaje más alto de personas residentes en una vivienda de su propiedad.

Las próximas páginas mostrarán que este giro en la distribución de las formas de tenencia fue resultado, en primer lugar, de la voluntad del Régimen, ya que ello era una forma de integración político-social a este, y hoy, ya que la vivienda en propiedad es considerada un activo y un elemento clave de la política económica. Durante medio siglo el Estado español puso todos sus huevos en una única cesta que el sistema bancario terminó por tirar al suelo hace una década. La apuesta decidida por la propiedad a expensas del alquiler, no obstante, no se transformó en un reparto más justo de la riqueza.

1.1 Los cuatro dedos de la mano visible que hizo del Estado español un país de propietarios

En 2017, el 76,7% de los hogares vivían en viviendas de su propiedad, teniendo el 28% de las familias algún crédito hipotecario.² La tasa de residentes en viviendas de su propiedad ha disminuido durante los años de la crisis socio-económica, y llega hoy a superar los números de 1991 (77,8%). Sin embargo, en mitad del sueño inmobiliario, allá por 2001, el 82,2% de las familias ostentaban la propiedad de su vivienda, una de las tasas más altas de Europa.³

¹ARRESE, J.L. (1959): “No queremos una España de proletarios, sino de propietarios”, *ABC*, 2 de mayo, pp. 41-42 (en línea). <https://recursos.march.es/linz/l73814.pdf> , acceso 21 de septiembre de 2018.

²INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2018): “Encuesta Continua de Hogares 2017”, nota de prensa, 12 de abril (en línea). http://www.ine.es/prensa/ech_2017.pdf , acceso 21 de septiembre de 2018.

³OBSERVATORIO DE VIVIENDA Y SUELO (2017): *Boletín especial: Alquiler residencial*, Madrid: Ministerio de Fomento, p. 5, (en línea).

<https://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW049> , acceso 21 de septiembre de 2018. Datos extraídos del registro del Instituto Nacional de Estadística.

Otros países europeos han experimentado un aumento del alquiler en los últimos años. Así, Irlanda ha pasado de una tasa de propiedad del 77,3% en 2008 al 69,8% en 2016, y el Reino Unido pasó del 72,5% al 63,4% en el mismo periodo. Datos de Eurostat: “Distribution of population by tenure status, type of household and income group – EU-SILC survey [ilc_lvho02]”. actualizados a 11 de junio de 2018, (en línea).

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics#Type_of_dwelling , acceso 21 de septiembre de 2018

El mercado inmobiliario creció a un ritmo vertiginoso para los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en las tres décadas previas a la crisis. El precio de la vivienda se duplicó en términos reales entre 1976 y 2002,⁴ y de nuevo entre 2002 y 2008.⁵ Entre 1997 y 2004, tan sólo Irlanda experimentaba un aumento de precios más acelerado que el español, muy por encima de la evolución de los salarios.⁶ En 2008, el Relator Especial de Naciones Unidas (ONU) sobre la Vivienda Adecuada constataba que:

“Entre los países desarrollados, España ha experimentado uno de los mayores aumentos del precio de la vivienda en los últimos años. En los cinco últimos años los precios de las viviendas han aumentado en valores reales a una tasa media anual de casi el 10%.”⁷

El Estado español edificaba sin freno. En 2005, se construyeron tantas viviendas como en el Reino Unido, Francia y Alemania juntas.⁸ Se construía para vender, no para vivir. En 2011, el 14,6% de las viviendas eran segundas residencias o eran sólo ocupadas durante periodo vacacional (3,68 millones de viviendas), y el 13,7% estaban simplemente vacías (3,44 millones).⁹

No obstante, la propiedad privada no fue siempre la forma de tenencia mayoritaria en España. El alquiler superaba el 40% del mercado residencial en 1960, una tasa similar a la de los Países Bajos, Francia, Reino Unido o Suecia, y no lejos de los números de Alemania Occidental.¹⁰

El giro empezó a producirse a mediados del siglo pasado. Otros países europeos desarrollaron su Estado de bienestar en los años de posguerra. Nuestro Estado fue excepcional en este sentido. Con un crecimiento neto cero entre 1930 y 1952, y ante la ausencia de políticas de cohesión social, a diferencia de sus vecinos, experimentó un notable

⁴MARTÍNEZ PAGÉS, J. y MAZA, L.A. (2003): *Análisis del precio de la vivienda en España*, Madrid: Documento de Trabajo No. 0307 del Banco de España, p. 7.

⁵Datos del Ministerio de Fomento, (en línea).

http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/_ESPECIALES/SPANISHREALESTATE/PRECIOS/EVO_MEDIANAL/ , acceso 21 de septiembre de 2018

⁶DELLEPIANE-AVELLANEDA, S. et al (2013): “Building on easy money: the political economy of housing bubbles in Ireland and Spain”, *7th ECPR General Conference*.

(en línea). <https://strathprints.strath.ac.uk/48832/> , acceso 21 de septiembre de 2018

⁷KOTHARI, M. (2008): *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado: Misión a España*, doc. ONU: A/HRC/7/16/Add.2, párrafo 14. (en línea).

<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/7/16/Add.2&Lang=S> , acceso 21 de septiembre de 2018.

⁸OBSERVATORIO ESTATAL DE LA SOSTENIBILIDAD (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España: Implicaciones para la sostenibilidad*, Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá de Henares, p. 15. (en línea). <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0637086.PDF> , acceso 21 de septiembre 2018.

⁹INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2013): “Censo de Población y Viviendas 2011”, nota de prensa, 18 de abril. (en línea). <http://www.ine.es/prensa/np775.pdf> , acceso 21 de septiembre de 2018.

¹⁰TRILLA, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Barcelona: Fundación La Caixa, p. 58. (en línea).

http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/es09_esp.pdf , acceso 21 de septiembre de 2018.

aumento de la desigualdad en la posguerra.¹¹ En los años 1950, la confluencia de intereses entre el sector de la construcción y el empresariado industrial reclamó alojamiento barato para los más de cuatro millones de inmigrantes desplazados desde el mundo rural a las grandes ciudades.¹² Dichos intereses concurrentes exigirían del gobierno la adopción de políticas de fomento de la propiedad privada.

Como es bien sabido, el Estado español cuenta hoy con uno de los porcentajes más bajos de vivienda social. Menos del 2% de las viviendas son públicas, frente al 32% en los Países Bajos, el 23% de Austria, el 18% del Reino Unido o el 17% de Francia.¹³ Sin embargo, este llamativo contraste no es resultado de la dejación de funciones de los poderes públicos. De hecho, del total de viviendas construidas entre 1951 y 2015, el 36,8% (más de 6,3 millones) fueron “**viviendas protegidas**”.¹⁴ Esta aparente contradicción se explica por la peculiaridad del modelo español de vivienda social, caracterizado por dos rasgos únicos: la adquisición de la vivienda con título de propiedad y el período de calificación de la vivienda, de acuerdo con el cual el precio de venta queda tasado durante un tiempo determinado a partir del cual la vivienda pasa al mercado libre, regido exclusivamente por el juego de la oferta y la demanda.¹⁵ En la norma reguladora de la vivienda protegida de 1978 se señaló claramente que ésta podía ser promovida pública o privadamente, y que esta segunda opción podría hacerse con o sin ánimo de lucro.¹⁶ Durante más de medio siglo la política de vivienda fue realmente una política de privatización dosificada de un servicio público. El Estado realizó un esfuerzo importante en la construcción y adquisición de los inmuebles, esfuerzo que con el tiempo transformaría viviendas financiadas con dinero de todos en activos patrimoniales de algunos.

La **regulación del alquiler residencial** fue el segundo detonante del giro hacia la propiedad privada bien porque contribuyó a él directamente o porque se mostró incapaz de moderar la tendencia. La Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1964 estableció el principio de la naturaleza indefinida de los contratos de alquiler. También permitió que los parientes más próximos pudieran heredar la condición de inquilino en las mismas condiciones contractuales. La revisión anual de la renta era en la práctica imposible, por lo que con el tiempo y la inflación

¹¹SCHEIDEL, W. (2017): *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-first Century*, Nueva Jersey: Princeton University Press, pp. 204-205; PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (2008): “Inequality, poverty and the Kuznets curve in Spain, 1850-2000”, *European Review of Economic History*, nº 12: 287-324, p. 301. (en línea). <https://academic.oup.com/ereh/article/12/3/287/391873> , acceso 21 de septiembre 2018

¹²ALGUACIL, A. et al (2013): *La vivienda en España en el siglo XXI: Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*, Madrid: Foessa, p. 11.

¹³Housing Europe Observatory (en línea). <http://www.housingeurope.eu/page-91/the-observatory> , acceso 21 de septiembre 2018

¹⁴MINISTERIO DE FOMENTO (2018): *Diagnóstico de la Agenda Urbana Española, 2018*, Madrid: Ministerio de Fomento, pp. 148-149. (en línea). https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/AGENDA_2030/AUE.htm , acceso 21 de septiembre 2018.

¹⁵SÁNCHEZ GARCÍA, A. y PLANDIURA RIBA, R. (2003): “La provisionalidad del régimen de protección de la vivienda pública en España”, *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 7, nº 146. (en línea) [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(090\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(090).htm) , acceso 21 de septiembre de 2018; HOEKSTRA, J. et al (2010): “Recent changes in Spanish housing policies: subsidized owner-occupancy dwellings as a new tenure sector?”, *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 25: pp. 125-138. (en línea). <http://www.jstor.org/stable/41107497> , acceso 21 de septiembre de 2018

¹⁶Artículo 7 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de Octubre, sobre Política de Vivienda.

las rentas quedaban obsoletas hasta extremos ridículos. Esta política proteccionista desmotivaba a muchos propietarios a poner sus viviendas a disposición del mercado de alquiler.

El péndulo osciló hasta el extremo opuesto con la reforma liberalizadora de 1985, con la que se puso fin a la renovación automática de los contratos. La nueva situación de potencial indefensión para el arrendatario fue atemperada con la Ley de 1994, que estableció un plazo de cinco años de obligado cumplimiento para el arrendador.¹⁷ Este periodo y los plazos judiciales para el desahucio en el caso de incumplimiento serían revisados a la baja durante la crisis económica, como se verá en el siguiente apartado.

El Plan Estatal de Vivienda 2005-2008 trató de dar un impulso al alquiler,¹⁸ pero su potencial impacto quedó limitado por el estallido de la burbuja y el comienzo de la crisis. Como en otros países europeos, el mercado del alquiler en el Estado español ha tendido hacia la desregulación. Incluido nuestro Estado, cuatro de los cinco países europeos que más decididamente apostaron por esta política en las últimas décadas del siglo pasado experimentaron un marcado descenso del alquiler como forma de tenencia, al menos hasta mediados de la crisis, alrededor de 2012. Noruega, Dinamarca y Finlandia acompañan a España en ese grupo. Inglaterra sería el único país donde, a pesar de la desregulación del sector, el alquiler se mantendría como opción o necesidad residencial especialmente en Londres.¹⁹

La desgana de los poderes públicos hacia el alquiler no se manifestó únicamente en la normativa de arrendamientos urbanos. Se trataba también de una cuestión de **política fiscal**. Además del tipo reducido del IVA con el que se grava la compra de vivienda nueva, desde el nacimiento del IRPF en 1978 y hasta 2013 existió una deducción por inversión en vivienda habitual que incentivaba tanto la demanda como la oferta de vivienda en propiedad. En 2010, esta deducción aparecía en casi siete millones de declaraciones (38% del total) y suponía un 10% de la recaudación de dicho impuesto.²⁰

La deducción fiscal por inversión en vivienda habitual desapareció en 2013 (de forma transitoria se mantiene para adquisiciones realizadas con anterioridad) porque así lo exigió el Memorando de entendimiento con la Unión Europea de 2012 que concedió al sistema bancario español 41.400 millones de Euros para su reestructuración y recapitalización. Entre otras cosas, a través de ese Memorando las autoridades españolas se comprometieron a

¹⁷DE LOS LLANOS MATEA, M. (2006): “Las medidas de la política de vivienda en material de alquileres y vivienda protegida”, *Boletín Económico del Banco de España*, nº 7-8: 91-98. (en línea). <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/06/JulAgo/Fich/art3.pdf> , acceso 21 de septiembre de 2018.

¹⁸Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

¹⁹WHITEHEAD, C. et al (2012): *The Private Rented Sector in the New Century – A Comparative Approach*, Cambridge: University of Cambridge, p. 67. (en línea). <http://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting-reports/the-private-rented-sector-in-the-new-century> , acceso 21 de septiembre de 2018.

²⁰FUENMAYOR FERNÁNDEZ, A. y GRANELL PÉREZ, R. (2010): “Evaluación de la desgravación fiscal a la adquisición de vivienda”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 59: 157-175, p. 173. (en línea). http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/59-10.pdf , acceso 21 de septiembre de 2018.

“reducir el sesgo inducido por la fiscalidad a favor del endeudamiento y la propiedad de vivienda”.²¹

Si contabilizamos no sólo lo que el Estado gasta sino también lo que deja de recaudar, el esfuerzo público en (propiedad de la) vivienda sería considerablemente mayor de lo que sugeriría la partida presupuestaria correspondiente. Por ejemplo, en el año 2008 la parte estatal de la deducción por inversión en vivienda llegó hasta los 3.328 millones de Euros. Como punto de comparación, el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, que incluía entre otras cosas la promoción del alquiler, llevaba aparejado un presupuesto de 2.421 millones.²² Es decir, la cantidad que no cobró el Gobierno central a los nuevos propietarios en el año del estallido fue un 37% superior que lo que previó gastar en rehabilitación y alquiler durante los cuatro años supuestamente menos malos de la crisis.

Al aumentar fiscalmente la capacidad de endeudamiento de las familias, se ha llegado a estimar que las deducciones fiscales explicarían cerca de un tercio del significativo aumento del precio de la vivienda durante los primeros años de este milenio.²³ Estos beneficios fiscales tuvieron además un efecto claramente regresivo sobre la distribución de la renta.²⁴

No es que España no contara con una política pública de vivienda, sino que se trataba de una política fiscal o de fomento económico, pero desde luego no una política social.

La magnanimidad fiscal fue acompañada de un cuarto factor donde los poderes públicos también intervinieron de forma decidida: la disponibilidad del **crédito hipotecario y el consiguiente sobreendeudamiento**. La Unión Económica y Monetaria (UEM) convergió los tipos de interés dentro de la Unión Europea, lo cual benefició a los inversores, también a los inversores en vivienda, que vieron cómo los tipos se reducían por cinco o seis en los años 2000 con respecto a dos décadas atrás. En el nuevo contexto creado por la UEM el subsidio fiscal a la adquisición de vivienda dejaba de tener sentido si es que alguna vez lo tuvo, pero como señalábamos previamente, las deducciones se mantuvieron hasta bien avanzada la crisis económica. La UEM contribuyó a la estabilidad del mercado financiero español, que a su vez favoreció la disponibilidad del crédito hipotecario y la flexibilidad en la devolución del mismo. Tanto la oferta como la demanda de crédito eran consideradas operaciones de bajo riesgo mientras el crecimiento era generoso, el desempleo asumible y el precio de la vivienda

²¹Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y España, SEC(2012) final, 20 de julio de 2012, para. 31 (en línea).

http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/spain/index_en.htm acceso 21 de septiembre de 2018.

²² Estadísticas de los declarantes del IRPF entre 2003 y 2015, (en línea). http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_del_IRPF.shtml, acceso 21 de septiembre de 2018. Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, (en línea). <https://www.tinsa.es/servicio-de-estudios/otros-informes/plan-estatal-de-vivienda-2013-2016/>, 21 de septiembre de 2018.

²³CINCO DÍAS (2016): “Los incentivos fiscales inflaron más de un 30% el precio de las casas”. 16 de marzo, (en línea).

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/03/15/economia/1458052566_248112.html, acceso 21 de septiembre de 2018.

²⁴RODRÍGUEZ COMA, M. (2010): “Incidencia distributiva de la política de gasto en vivienda en el IRPF 2006”, *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 59. (en línea).

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2010_13.pdf, acceso 21 de septiembre de 2018.

alcista. Hasta el comienzo de la crisis los efectos sobre la consideración de la vivienda como un bien de inversión fueron palpables. Como se señalaba en el informe de FOESSA de 2013:

“Es sabido que la reducción de tipos de interés altera la relación de precios entre dos activos en competencia, en este caso, el precio relativo del ‘activo’ vivienda frente a cualquier activo alternativo. Con un mercado de alquiler residual, los muy bajos tipos de interés de los créditos bancarios disponibles hasta 2007, han tenido dos efectos destacables: uno sobre la demanda justificada de vivienda para alojamiento y otro sobre la demanda de inversión, especulativa.”²⁵

La percepción del riesgo y las posibilidades de sobreendeudamiento cambiarían sustancialmente cuando también lo hicieron las condiciones económicas, laborales e inmobiliarias. Pero a esas alturas no todos los inversores contaban con las mismas herramientas para hacer frente a la nueva situación de crisis. Ya en 2002 el Consejo Económico y Social había hablado de una “crisis de la accesibilidad”, advirtiendo de que quienes no eran propietarios, especialmente los jóvenes, se veían obligados a destinar un porcentaje muy alto de la renta para financiar la compra de la vivienda, reduciendo así su capacidad de ahorro, inversión y consumo de otros bienes.²⁶

Por su parte, la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España mostró que el porcentaje de familias con deudas superiores al 75% de sus activos había pasado del 11,1 al 14,8% entre 2005 y 2008, y el sobreendeudamiento afectaba particularmente a las familias jóvenes y a las personas desempleadas.²⁷

1.2 ¿Qué efecto ha tenido la propiedad privada sobre la distribución de la riqueza?

Uno podría pensar que aumentar el número de propietarios de viviendas es una forma acertada de reducir la desigualdad en el reparto de la riqueza. La historia reciente del Estado español demuestra que por lo menos en este país no ha sido así. Debido al ritmo atropellado con el que subió el precio de la vivienda en la década anterior a la explosión de la burbuja, las desgravaciones fiscales y el abaratamiento del crédito no se tradujeron en una mejora significativa de la asequibilidad para las clases sociales más desfavorecidas.

Quienes accedieron a una vivienda en propiedad durante aquellos años suscribieron préstamos hipotecarios a largo plazo. La crisis bancaria, el frenazo de la economía, la pérdida de empleo y la falta de políticas públicas audaces se traduciría durante los años de la crisis en decenas de miles de desahucios. Cada desahucio vino acompañado de su propia historia de dolor e injusticia,²⁸ pero también se tradujo en la pérdida de un bien inmobiliario de primer

²⁵Id. ALGUACIL, A. et al (2013), p. 110.

²⁶CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2002): *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*, Madrid: CES, pp. 57 y 72. (en línea).

<http://www.ces.es/documents/10180/18510/inf0302> , acceso 21 de septiembre de 2018.

²⁷BANCO DE ESPAÑA (2010): *Encuesta Financiera de las Familias 2008: Métodos, Resultados y Cambios desde 2005*, Madrid: BDE, p. 57. (en línea).

https://www.bde.es/f/webbde/SES/estadis/eff/eff2008_be1210.pdf , acceso 21 de septiembre de 2018.

²⁸AMNISTÍA INTERNACIONAL (2015): *Derechos desalojados: Derecho a la vivienda y desalojos hipotecarios en España*, Madrid: Amnistía Internacional, (en línea). <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/espana-la-vivienda-un-derecho-hipotecado/> , acceso 21 de septiembre de 2018; AMNISTÍA INTERNACIONAL (2017): *La crisis de la vivienda no ha terminado: El*

orden en la riqueza relativa de las familias. Entre 2008 y 2014 la riqueza (mediana) de las familias caería un 37%.²⁹

Pero volvamos a los años previos a la crisis. La concentración de la riqueza se mantuvo más o menos estable entre 1982 y 2005, y el acceso de muchas familias a una vivienda en propiedad habría sido un factor determinante.

El Estado español en general experimentó un aumento del patrimonio sustentado en la construcción y en la inversión inmobiliaria. Así, entre 1982 y 2005 la riqueza media aumentó casi el doble que los ingresos medios (315% frente a 160% respectivamente). Los inmuebles suponen el 80% de ese caudal, y el aumento del valor de los mismos, así como del suelo sobre el que están contruidos, es lo que explica el crecimiento de la riqueza privada en nuestro Estado. También los más ricos han visto crecer su fortuna gracias principalmente al mercado inmobiliario. En los años inmediatamente anteriores al estallido de la burbuja, quienes se situaban en la mitad inferior del 1% más pudiente amasaban el 60% de su patrimonio en forma de ladrillo.³⁰

A diferencia de otros países desarrollados, durante un largo periodo, y en especial desde el fomento político de la propiedad privada en los años 1950, la concentración se basó en rendimientos de capital que a su vez se sustentaban en la confianza en el aumento del precio de los inmuebles. A la vivienda ha llegado a atribuírsele el 85% del rendimiento de capital experimentado entre 1950 y 2010.³¹

En 2013, el 10% más rico de la población atesoraba el 57% de la riqueza, mientras que la mitad más pobre poseía menos del 7%. La inversión en segundas y terceras viviendas, los activos depositados en paraísos fiscales por valor de 146 mil millones de Euros en 2012, y la mayor facilidad que tienen los más ricos para diversificar sus inversiones en función del margen de rentabilidad del momento contribuyeron a preservar los niveles de concentración de capital durante las tres décadas previas a la crisis.³²

derecho a la vivienda y el impacto de los desahucios de viviendas en alquiler sobre las mujeres en España, Madrid: Amnistía Internacional. (en línea).

https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Inf.Vivienda_FIN2.pdf , acceso 21 de septiembre de 2018.

²⁹BANCO DE ESPAÑA (2017): *Encuesta Financiera de las Familias 2014: Métodos, Resultados y Cambios desde 2011*, Madrid: BDE, pp. 6-7. (en línea).

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/2017/T1/fich/beaa1701-art2.pdf> , acceso 21 de septiembre de 2018.

³⁰ALVAREDO, F. y SÁEZ, E. (2009): "Income and Wealth Concentration in Spain from a Historical and Fiscal Perspective", *Journal of European Economic Association*, Vol. 7, nº 5: 1140-1167, p. 1156-7.

³¹ARTOLA-BLANCO, M. et al (2018): "Wealth in Spain, 1900-2014: A Country of Two Lands", *WID.world Working Paper Series*, nº 5, p. 4. (en línea). <http://wid.world/document/wealth-spain-1900-2014-country-two-lands-wid-world-working-paper-2018-5/> , acceso 21 de septiembre de 2018.

³²MARTÍNEZ-TOLEDANO, C. (2017): "Wealth Inequality in Spain (1984-2013)", *Quaderni Premio Giorgio Rota*, nº 5: 81-120, pp. 85-7 y 97-8. (en línea).

https://www.centroeinaudi.it/images/abook_file/Toledano.pdf , acceso 21 de septiembre de 2018;

WORLD INEQUALITY LAB (2017): *World Inequality Report 2018*, Paris: Paris School of Economics, p. 230. (en línea). <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf> , acceso 21 de septiembre de 2018.

2. Ni acceso ni garantía del derecho a la vivienda en el Estado español (2008-2018)

¿Qué políticas de vivienda se han realizado en el periodo 2008-2018? ¿Qué resultados han obtenido? ¿Se han cambiado las bases del sistema residencial después de la crisis económica? Todo apunta a que no. En el año 2017 los precios del alquiler aumentaron un 18,4% de media³³ y casi seis de cada diez lanzamientos fueron consecuencia de procedimientos derivados de la LAU.³⁴ La Encuesta FOESSA 2018 (EINSFF18) nos dice que el 13,6% de la población tiene problemas para pagar la hipoteca, el alquiler, y los insumos necesarios para la vida digna; el 7,4% tiene retrasos en el pago del alquiler/hipoteca y un 15% en el del agua, gas y calefacción. A su vez el INE (ECV 2017) ha detectado que casi cuatro millones y medio de personas destinan más del 40% de sus ingresos en gastos de vivienda.

Mientras la vulnerabilidad residencial de las personas y familias se acelera, las políticas articuladas no sientan las bases de un nuevo sistema residencial, sino que se muestran totalmente insuficientes. El Código de Buenas Prácticas Bancarias recibió, entre 2015 y 2017, 66.792 solicitudes de las que se aceptaron solo 33.881 operaciones, y de ellas, 31.998 se resolvieron mediante una reestructuración de la deuda, 3 quitas y 1.880 daciones en pago.³⁵ El Fondo Social de Viviendas partió con 5.891 viviendas, incorporándose 3.974 nuevas viviendas³⁶ y en septiembre de 2018 dispone solo de 2.116 viviendas.³⁷ La vivienda protegida ha pasado de 63.990 viviendas de calificación definitiva en 2008 a 2.618 viviendas en 2017, y según el Defensor del Pueblo en el 2013 había más de 10.000 viviendas protegidas vacías.³⁸ En el Censo de Población y Vivienda 2011 del Instituto Nacional de Estadística (INE) se recogían 3.443.365 viviendas vacías; un 21,3% de los hogares no tiene calefacción,³⁹ el 20,1% de las personas mayores de 65 años reside con vulnerabilidad residencial extrema⁴⁰ y 6 de cada 10 personas en exclusión se encuentran por primera vez afectadas por la dimensión de la vivienda.⁴¹

Si unimos esta fotografía con el devenir histórico previo a la última década y desarrollado en el apartado anterior, llegamos a la conclusión de que el sistema público de vivienda implementado en España no ha tenido una estrategia ni una fundamentación en DDHH, sino que se ha centrado en el desarrollo de una política económica inmobiliaria que dinamizara la economía del país.

³³ GRUPO PARLAMENTARIO CONFEDERAL DE UNIDOS PODEMOS-EN COMÚ PODEM-EN MAREA (2018) Exposición de Motivos Apartado 2 Proposición de Ley para regular los alquileres abusivos y mejorar las garantías y el acceso a la vivienda en alquiler

³⁴ CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2018) Nota de Prensa. (en línea). <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Las-ejecuciones-hipotecarias-presentadas-en-los-juzgados-cayeron-un-37-8---en-2017>, acceso 21 de septiembre de 2018.

³⁵ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA (Julio 2018) Informe de Cumplimiento CBP XI

³⁶ FONDO SOCIAL DE LA VIVIENDA, (en línea). <https://www.fondosocialdeviviendas.es/noticias/6>, acceso 21 de septiembre de 2018.

³⁷ FONDO SOCIAL DE LA VIVIENDA, (en línea). <https://www.fondosocialdeviviendas.es> acceso 21 de septiembre de 2018.

³⁸ DEFENSOR DEL PUEBLO (2013): Viviendas protegidas vacías. Madrid

³⁹ (EINSFOESSA2018)

⁴⁰ LEBRUSÁN MURILLO, IRENE (2018) Artículo del Observatorio Social La Caixa "Envejecer en casa, ¿mejor en el pueblo o en la ciudad?".

⁴¹ (EINSFOESSA2018)

En marzo de 2018 la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto de la ONU presentaba su Informe Anual⁴² ante el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra donde desarrolla diez principios fundamentales para una estrategia de vivienda basada en DDHH por parte de los Estados miembro. En sus conclusiones y recomendaciones propone utilizarlos como guía de “comprobación” de la existencia de dicha estrategia y así *dar cumplimiento a los compromisos recogidos en la Nueva Agenda Urbana⁴³ y la Agenda 2030⁴⁴*. Ya que, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) estableció hace décadas en su Observación General nº 4, se hace realidad mediante la elaboración y aplicación por los Gobiernos.⁴⁵ En las líneas que siguen vamos a “comprobar” si el sistema público de vivienda en el Estado español se ha desarrollado en base a dichos fundamentos en el periodo 2008 – 2018 y para ello, debido a la limitación espacial que tenemos, tomaremos sólo un ámbito significativo de cada uno de los diez fundamentos como referencia y ejemplo.

2.1 Legislación y normas jurídicas, ¿basadas en el Derecho Humano a una Vivienda Adecuada?

En el Estado español existe un debate sobre si el derecho a la vivienda, ubicado en el Capítulo tercero de los principios rectores de la política social y económica, recibe suficiente protección, ya a que tales principios “*sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*” (art. 53.3 de la Constitución Española, CE).

Al no existir una ley estatal que desarrolle el derecho a la vivienda, una posición defiende una interpretación, simple y literal, del artículo, y en consecuencia no se generan instrumentos que permitan su exigibilidad y den protección a sus titulares. A pesar de ello, hay quien considera que los poderes públicos tienen el deber jurídico de medios respecto este derecho y, por ello, se deben tomar todas las medidas posibles para respetarlo, garantizarlo y promoverlo. La vulneración de este deber jurídico de medios, por acción o por omisión, puede dar lugar a la utilización de los recursos judiciales pertinentes, sea ante la jurisdicción civil o contencioso-administrativa e, incluso, ante el Tribunal Constitucional.⁴⁶ Desde esta óptica, el derecho a la vivienda debe conectarse sistemáticamente con otros derechos (igualdad, art. 9.2 y art. 14, integridad física y moral, art. 15 o intimidad personal y familiar, art. 18) y

⁴²FARHA, F. (2018) Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto A/HRC/37/53

⁴³ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. (2017) Nueva Agenda Urbana A/RES/71/256. (en línea). <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf> , acceso 21 de septiembre de 2018.

⁴⁴ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1

⁴⁵COMITÉ DESC ONU (1991) Art. 11 Observación general Nº 4 El derecho a una vivienda adecuada. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=en , acceso 21 de septiembre de 2018.

⁴⁶PONCE, J. y FERNANDEZ, G. (2010): “Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia”. Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente nº255, enero-febrero 2010, p. 39-78.

principios (solidaridad o cohesión territorial) constitucionales. Por ello, el derecho a la vivienda podría ser considerado un derecho subjetivo, aunque le corresponda al legislador concretar dicho derecho y convertir las obligaciones públicas constitucionales de medios, en obligaciones legales de resultados, para exigir objetivos concretos al comportamiento público. Mientras el debate continúa, la realidad se impone. El desarrollo del derecho a la vivienda ha sido ineficaz y se ha incumplido de forma continuada el mandato constitucional. Los poderes públicos no han garantizado el disfrute de una vivienda, ya que no han promovido las “normas pertinentes”, no han creado las “condiciones necesarias” ni evitado la especulación mediante medidas o prestaciones de servicios para ello.

Los **Planes estatales de vivienda**⁴⁷, en palabras del Ministerio de Fomento en los primeros meses de 2018 (y como ya anunciábamos en el apartado segundo de este documento), han tenido una apuesta “*decidida por la propiedad*” siendo “*prácticamente inexistentes los parques públicos de vivienda social, sobre todo el alquiler*”.⁴⁸

Si bien, como ya en el año 2013 se intentó potenciar el alquiler y la rehabilitación, su implementación fue muy limitada y parece que se repetirá para el actual Plan 2018. Cualquier política pública que no cuente con el soporte presupuestario necesario (tanto a nivel estatal como autonómico), escenifica la carencia de prioridad que tiene dentro del escenario general de desarrollo de los derechos en nuestro Estado.

Las **políticas fiscales en los diferentes niveles territoriales** (IRPF, IVA, transmisiones patrimoniales, licencias, plusvalía, IBI, etc.) han sido constantes en “*los incentivos ofrecidos por los poderes públicos y unas condiciones financieras favorables al endeudamiento*”⁴⁹ y sólo cuando ya comenzaba la “salida” de la crisis económica (2013) se terminó con la figura de la desgravación fiscal por inversión en vivienda (tras diversas oscilaciones). Respecto a la **disposición de suelo residencial**, “*en la actualidad, las entidades crediticias son las grandes propietarias de suelo calificado en España, aunque una parte considerable de ese suelo ha pasado a la SAREB*”.⁵⁰

Así también en el **desarrollo normativo del mercado del alquiler**, donde sus últimas reformas (2009 y 2013)⁵¹ dictadas para promover “*medidas de estímulo*” y dar mayor seguridad jurídica que facilitarían el incremento de la oferta... han logrado mayor protección de los tenedores, la agilización y aumento de los procesos jurídicos de desahucios y tan sólo el aumento de menos de un punto y medio en el alquiler a precio de mercado entre 2013 y

⁴⁷Si bien parece que revierte esta tendencia, ya que el nuevo Plan 2018-2021 Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo MINISTERIO DE FOMENTO, prioriza como ejes el fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación. Incluyendo como situación de vulnerabilidad la pérdida de vivienda (hipoteca y alquiler). Eso sí, “la letra del plan” tiene como soporte real la disminución de vivienda protegida desde 63.990 en 2008 a 2618 en 2017 y un presupuesto de 1143 millones de euros.

⁴⁸ MINISTERIO DE FOMENTO (2018) Versión 1.0 Agenda Urbana Española. (en línea). https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/AGENDA_2030/AUE.htm , acceso 21 de septiembre de 2018.

⁴⁹JEFATURA DEL ESTADO (2009) Preámbulo. Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios.

⁵⁰ LEAL MALDONADO, J; MARTINEZ DEL OLMO, A. (2017): “Tendencias recientes de la política de vivienda en España”. Cuadernos de Relaciones Laborales 35 (1) 2017 pp 15-41

⁵¹JEFATURA DEL ESTADO (2009) Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios y (2013) Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

2017 y, como decíamos al comienzo de este capítulo, el del precio del alquiler de forma sostenida en los últimos años.⁵²

Incluso, en la llamada “respuesta a la emergencia habitacional” de los años 2008-2013, podría haberse esperado una clara opción para el desarrollo del derecho humano a la vivienda; por contra, se centró en **políticas financieras** diseñadas por el Ministerio de Economía y Empresa (denominada en varias herramientas jurídicas⁵³ como de “**protección a los deudores de créditos hipotecarios**”) con las medidas de paralización de lanzamientos hipotecarios⁵⁴, creación del Fondo Social de Viviendas y del Código de Buenas Prácticas, que no han modificado significativamente la situación actual reflejada en la “foto” de inicio de este apartado.

Al lado de todas estas medidas, la promulgación en los últimos meses del Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de **medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo para promover un cauce extrajudicial** para la reclamación de los importes indebidamente cobrados desde la fecha de la firma de la hipoteca; por las cláusulas suelo establecido tras sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (dejando muchas dudas sobre la promoción de la garantía en el acceso al Derecho).

Y, en segundo lugar, la llamada “**ley de desahucio exprés**”: Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas (con ella, se facilita un procedimiento urgente de lanzamiento de vivienda ocupada ilegalmente -sin título de tenencia- con una sentencia y ejecución en días); siguen la tendencia general marcada en las últimas décadas: respuestas coyunturales y no la estructural de conformar un derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada de las personas en situación de exclusión residencial, como sí ha sido, en parte, en el caso del Reino Unido⁵⁵ y Francia.⁵⁶

⁵² Encuesta Condiciones de Vida (2018)

⁵³ JEFATURA DEL ESTADO (2012) Reales Decretos Leyes 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. (2013) Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social compendia los anteriores decretos de 2012. (2015) Real Decreto 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de 2ª Oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. (2017) Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social

⁵⁴ Hasta mayo de 2020 según última prórroga (no incluidos los de alquiler y cumpliendo los requisitos de acreditación de vulnerabilidad – modificados en 2017 para adecuarse a la realidad familiar y personal-).

⁵⁵ El principal deber de las administraciones locales es asegurar un alojamiento a los solicitantes que se consideren en situación de elegibilidad, sin hogar, involuntaria y en necesidad prioritaria. Esta obligación principal se ha ido desarrollado, en el caso inglés, mediante la legislación: *la Housing Act 1996, la Homelessness Act 2002, la Localism Act 2011 y Homelessness Reduction Act 2017*.

⁵⁶ La *Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociales*, conocida como Ley DALO, configura un derecho a la vivienda oponible que pretende garantizar a toda persona que reside en territorio francés de manera regular y estable el derecho a una vivienda decente e independiente.

Si bien existen ahora **propuestas parlamentarias**⁵⁷ que podrían modificarlo (sobre alquiler, emergencia habitacional, sobreendeudamiento, segunda oportunidad, vivienda vacía y vivienda social), el legislador estatal no ha promulgado ninguna ley⁵⁸ para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda en España, más allá de la mención en el artículo 4 del texto refundido de la **Ley del Suelo 2/2008, donde reconoce explícitamente un derecho a la vivienda de “todos” los españoles** y, cuando ha intentado (como en los Planes de Vivienda) comenzar a dar un giro en dicha política pública (pasar de fomentar la compra en vivienda a fomentar el alquiler, la rehabilitación y la financiación pública de vivienda social –pública y de alquiler-) no lo ha reflejado en los consecuentes presupuestos económicos.

Menos aún se han iniciado procesos consensuados políticamente para hacer un reconocimiento del derecho subjetivo y darle cauce normativo y garantía de acceso. Algunas **Comunidades Autónomas (CCAA)** han realizado tímidos avances para ello, ya sea en los Estatutos de Autonomía, como el catalán o el andaluz, o en la legislación en materia de vivienda⁵⁹, pero ninguno reconoce el derecho subjetivo a exigir una vivienda digna y adecuada. Sólo la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco, reconoce en su artículo 6.2 un derecho subjetivo pleno al determinar que las personas que tengan derecho a acceder a la ocupación legal de una vivienda o alojamiento protegido podrán reclamar su cumplimiento ante el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, y las resoluciones de esta administración serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

2.2 Dar prioridad a los más necesitados y garantizar la igualdad

El Informe Anual 2018 de la Relatoría de la ONU para una vivienda adecuada (citado anteriormente) define a “los más necesitados” para la revisión de las herramientas de construcción de políticas públicas en los últimos años: *mujeres, personas con discapacidad, en pobreza, migrantes, minorías raciales y étnicas, pueblos indígenas, jóvenes, personas de edad, LGTBI, y personas sin hogar.*

⁵⁷ GRUPO PARLAMENTARIO CONFEDERAL DE UNIDOS PODEMOS-EN COMÚ PODEM-EN MAREA (2018) Proposición de Ley para regular los alquileres abusivos y mejorar las garantías y el acceso a la vivienda en alquiler. GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA (2018) Proposición de ley de medidas de fomento del alquiler estable de vivienda. GRUPOS PARLAMENTARIOS CONFEDERAL DE UNIDOS PODEMOS-EN COMÚ PODEM-EN MAREA, DE ESQUERRA REPUBLICANA Y MIXTO (2018) Proposición de Ley de emergencia habitacional en familias vulnerables en el ámbito habitacional y de la pobreza energética. GRUPO PARLAMENTARIO CONFEDERAL DE UNIDOS PODEMOS-EN COMÚ PODEM-EN MAREA (2018) Proposición de Ley para delimitar normativamente la situación de vivienda desocupada y para que los ayuntamientos puedan regular bonificaciones potestativas. GRUPO PARLAMENTARIO CIUDADANOS (2018) Proposición de Ley de Segunda Oportunidad

⁵⁸ El legislador estatal sí lo hizo con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Dicha Ley configura un derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano, al que se reconoce como beneficiario su participación en el Sistema y establece un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado.

⁵⁹ VAQUER, M.; PONCE, J. y ARNAIZ, R. (2016): Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda. Fundación Coloquio Jurídico Europeo. Madrid

Además, se incide en la necesidad de afrontar las causas estructurales que subyacen a la necesidad de vivienda por estas personas y familias, y no quedarse en meros programas o proyectos que lo hagan de forma parcial y temporal. Analizaremos, para ello, los planes estatales de vivienda. Dejamos de lado, por razones de extensión, la regulación normativa sobre deudores hipotecarios vulnerables⁶⁰ y la buena práctica de los convenios de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y las CCAA para la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión de desalojos de la vivienda familiar (protocolos de prevención y seguimiento entre tribunales y servicios sociales)⁶¹ y evaluamos los **Planes Estatales de Vivienda**.

Desde 2008, éstos han contemplado la desprotección y/o vulnerabilidad como supuesto de priorización en el acceso a sus programas. Los Planes de 2009-2012 y 2018-2021 son los que más situaciones han incluido,⁶² y el de 2013-2016 el que menos⁶³ (por ejemplo, sacaba del rango de protección especial a las personas sin hogar, que ahora vuelven a estar incluido en el actual). En el efectivo desarrollo de la priorización, el Plan de 2009-2012 incluía un Programa específico de alojamientos para colectivos especialmente vulnerables y otros colectivos específicos a través de arrendamientos protegidos (25 años); y el actual de 2018, contempla una línea de programas para las situaciones de desalojos. Pero, por otra parte, cuando se desarrollan sus programas de acceso a vivienda en alquiler, no encontramos criterios de priorización de situaciones socio familiares que añaden mayor vulnerabilidad (niños y niñas, familias monoparentales, sinhogarismo - en particular sin techo y sin vivienda de la Tipología ETHOS-⁶⁴) ni tampoco ayudas fiscales como podría ser la desgravación por alquiler.

2.3 Tener carácter exhaustivo y abarcar todos los niveles de gobierno

Una estrategia va más allá de un plan. Una estrategia de vivienda implica la articulación de los diferentes ámbitos de un mismo Gobierno, una planificación interinstitucional, para la consecución de un objetivo prioritario: promover la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada. No solamente hay que facilitar el acceso a una vivienda mediante ayudas económicas o provisión de vivienda protegida, en función de un presupuesto, sino que también debe abordar las deficiencias y desigualdades del sistema de provisión residencial,

⁶⁰ MINISTERIO DE FOMENTO (2017) Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo por el que se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

⁶¹ CCAA de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra, La Rioja y Valencia.

⁶² MINISTERIO DE VIVIENDA (2008) Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

MINISTERIO DE FOMENTO (2018) Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

⁶³ MINISTERIO DE FOMENTO (2013) Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

⁶⁴ FEANTSA Tipología europea de Sin Hogar y Exclusión Residencial. https://www.feantsa.org/download/ethos_spain-24518105836657575492.pdf , acceso 21 de septiembre de 2018.

buscando la mayor coordinación posible en la implementación de las leyes, las políticas públicas y su evaluación, para la consecución de dicho objetivo.

La política de vivienda en nuestro Estado se ha caracterizado por ser un instrumento centrado en la reactivación económica y la creación de empleo, y se ha desarrollado en medio de una tensión en la propia estructura administrativa y competencial, bajo la afectación de otras regulaciones como la del uso del suelo, la del crédito, la del mercado hipotecario, la de los alquileres o la política fiscal, y totalmente desconectada a otras áreas como los servicios sociales o la salud.

Un ejemplo de la falta de coordinación interinstitucional se ha dado históricamente en las políticas de atención a las personas en situación de sin hogar (PssH) y en los últimos años se ha evidenciado de forma apremiante. La **Estrategia Integral para personas sin hogar 2015-2020** otorga a la vivienda un papel esencial y relevante en la erradicación del sinhogarismo, pero el Plan Estatal de Vivienda 2013, como veíamos al comienzo de este apartado, no contemplaba a las PssH como personas beneficiarias. Sí lo hace el actual de 2018, pero no contempla ningún programa específico, ni la creación de una tipología de vivienda social u alojamiento para estas situaciones, ni permanente ni con servicios de apoyo flexibles y adecuados.

Diferentes autores han subrayado el histórico desencuentro entre las políticas de urbanismo y de vivienda en el Estado español⁶⁵, lo que ha supuesto una falta de planificación de soluciones residenciales permanentes para las PssH. De hecho, los planes urbanísticos municipales que determinan el uso dotacional público del suelo, podrían asumir la vivienda social pública como un equipamiento público destinado a satisfacer la residencia de personas con especial necesidad, como personas mayores o jóvenes y, por qué no, de PssH.

Las diferencias de contenidos, de tiempos y la diversidad de competencias en urbanismo y vivienda, agudizan la dificultad para la efectiva coordinación y disfrute del derecho a la vivienda. Los recursos residenciales para personas sin hogar se recogen en el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales dónde el estándar de atención residencial contemplado en la prestación de servicios sociales es siempre de carácter temporal: servicios de atención diurna y/o nocturna para PssH, donde se incluyen las campañas de frío; servicios de atención residencial en alojamientos de urgencia (no permanente) para cubrir necesidades sobrevenidas de alojamiento, mediante viviendas para emergencia o urgencia social, plazas hoteleras concertadas y acogimiento familiar de urgencia entre otros. También hay alojamientos (no permanentes) específicos para PssH, organizados en distintos niveles de exigencia: alojamientos de baja exigencia, centros de acogida, viviendas tuteladas y pisos supervisados. Esta situación genera que, en los niveles autonómicos y municipales, la red de atención a las PssH se encuentre en una tensión permanente entre las áreas de vivienda y servicios sociales. Unos están acostumbrados a construir y gestionar viviendas, pero no a la atención de personas en esta situación y, los otros, viceversa. A falta de vivienda social para PssH, las entidades sociales se ven obligadas a alquilar viviendas en el mercado privado, realizar malabarismos financieros entre ayudas, de vivienda, salud, servicios sociales... para proporcionar un buen servicio múltiple a la persona. En este sentido en nuestro Estado, no

⁶⁵VAQUER, M. (2017): "Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja". REALA. Nueva Época – No 7, mayo 2017, p. 68-85.

ha existido un trabajo interministerial coordinado de este calibre y es uno de los puntos clave para transformar estructuralmente el abordaje de la problemática de la vivienda y el sinhogarismo.

2.4 Participación basada en derechos

Las estrategias de vivienda deben fomentar la participación de los diferentes agentes involucrados en la realización del derecho a la vivienda. Una participación basada en derechos implica oponerse al silenciamiento de las personas afectadas por situaciones de exclusión residencial. En este sentido, en una estrategia de vivienda se debe incluir la participación de los diferentes niveles administrativos, profesionales del sector, agentes privados, instituciones financieras, académicos, pero también de aquellas personas, titulares de derechos, que sufren vulneraciones y que reflejan deficiencias en el funcionamiento del propio sistema de provisión de una vivienda o del propio mercado.

En el periodo 2008 – 2018 la **participación en los Planes Estatales de Vivienda** se ha basado en las normas reglamentarias impulsadas por la Administración General del Estado que se regulan mediante el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. **El proceso de consulta pública** debe realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión en como mínimo 15 días naturales. Pero cuando hablamos de la participación de personas en situación de exclusión residencial en la redacción de normas, no se tienen en cuenta que en muchas ocasiones nos encontramos ante personas que no conocen sus derechos, que no saben cómo ejercerlos, que no pueden ejercerlos o, simplemente, no quieren colaborar con un sistema que los ha excluido y les ha dado la espalda. En todo caso para poder responder y articular propuestas en 15 días naturales debe existir una permanente comunicación y apoyo a la generación de estos espacios de participación y poner mecanismos técnicos adaptados a las prácticas de las PssH o que se encuentran en situaciones de exclusión residencial.

El Informe “Derechos desalojados” de Amnistía Internacional, ya referenciado en el apartado segundo, hace referencia a que el Gobierno español, específicamente los representantes del Ministerio de Economía y Competitividad y del Ministerio de Fomento, no consultaron a las personas afectadas y a las organizaciones de la sociedad civil que las representaban en la configuración de las leyes y medidas adoptadas para la protección de los deudores hipotecarios⁶⁶ contraviniendo el derecho internacional de los DDHH⁶⁷.

⁶⁶Id. AMNISTÍA INTERNACIONAL (2015)

⁶⁷Este se encuadra en los artículos 21 y 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 13.1 y 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el párrafo 12 de la Observación General nº 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada y el párrafo 14 de la Observación General nº 7 sobre los desalojos forzados.

2.5. Elaboración de presupuestos responsables y justicia fiscal

Las estrategias de vivienda no pueden desarrollarse sin compromiso político estable y presupuesto suficiente. Según el artículo 2.1 del Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), firmado y ratificado por España, los Estados deben comprometerse a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto.

El compromiso en la política de vivienda se refleja en la partida “**Acceso a la vivienda y fomento de la edificación**” de los **Presupuestos Generales del Estado (PGE)**. Esta se divide en tres grandes programas: a) Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a la vivienda, b) Ordenación y fomento de la edificación y c) Urbanismo y política de suelo. El primer programa es el que tradicionalmente recibe una dotación presupuestaria mayor, ya que contiene la partida destinada a financiar las CCAA para el desarrollo de los Planes Estatales de Vivienda y la partida para financiar las transferencias a familias e instituciones sin ánimo de lucro. Las transferencias a familias incluyen las ayudas para el acceso por primera vez a la vivienda en propiedad (Ayuda Estatal Directa a la Entrada-AEDE), la Renta Básica de Emancipación (RBE) para jóvenes de entre 22 y 30 años que se hayan emancipado en una vivienda de alquiler⁶⁸ y las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos. Los PGE de 2018 recogen un presupuesto para el gasto directo en política de vivienda del entorno de 480 millones de euros.⁶⁹ Entre el año 2008 y el 2018, según la Fundación Civio la partida de “Acceso a la vivienda y fomento de la edificación” de los PGE se ha reducido un 69%.⁷⁰

El siguiente gráfico muestra cómo en los años más duros de la crisis económica el presupuesto para el gasto público directo de la política de vivienda sufrió importantes recortes. Esta caída se asocia, entre los años 2008 y 2010, a la recesión de la economía española ligada estrechamente a la caída del mercado de la vivienda y entre los años 2011 y 2013 como consecuencia de las políticas de austeridad practicadas en la eurozona para reducir el impacto negativo derivado del elevado endeudamiento.⁷¹

El descenso en el periodo 2013 – 2015 se atribuye a la priorización de la reestructuración y recapitalización del sector bancario español definidos en los Reales Decretos “Guindos”⁷² que entre otras acciones establecía la creación del banco malo la SAREB (Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria). La recuperación de la “confianza” en el sistema financiero español supuso que el gobierno aportara recursos públicos por una cuantía superior al 4% del PIB español⁷³.

⁶⁸ La AEDE y la RBE han sido suprimidas

⁶⁹ MINHAFP (2018): Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2018. Libro Amarillo. Ministerio de Hacienda y Función Pública, p. 78

⁷⁰ FUNDACIÓN CIVIO (2018): ¿Dónde van mis impuestos? (en línea). <https://civio.es>, acceso 21 de septiembre 2018.

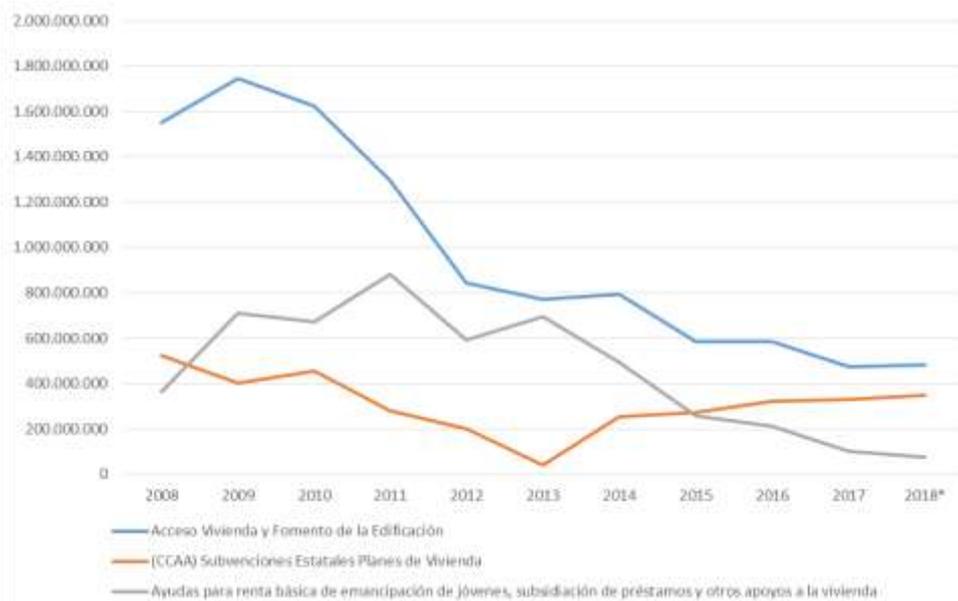
⁷¹ RODRÍGUEZ, J. (2017): “Las viviendas que pudieron hundir la economía española. La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias”. Cuadernos de Relaciones Laborales 35(1) 2017, p. 71-99.

⁷² Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero y Real Decreto-ley 18/2012 de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero

⁷³ RODRÍGUEZ, J. (2017). p.91

Desde el año 2014, se produjo un cambio de tendencia en indicadores como los precios de la vivienda, el crecimiento de las ventas o la reactivación de la nueva construcción, pero a nivel social, en el 2015, seguía el drama de los desahucios con 67.359 lanzamientos de vivienda según el Consejo General del Poder Judicial.⁷⁴

Gráfico 1: PGE Acceso a la vivienda y fomento de la edificación. 2008-2018



Fuente: ¿Dónde van mis impuestos? Fundación Civio (2018)

Los Presupuestos de 2018 contemplan un aumento del 9,3% de los beneficios fiscales respecto al año anterior.⁷⁵ El incremento más significativo de los beneficios fiscales se da en el impuesto sobre sociedades que sube un 62,3%, por el aumento relacionado con los tipos reducidos de gravamen.

El aumento de los beneficios fiscales derivados de los tipos reducidos de gravamen se sitúa en torno a 618 millones de euros y se debe especialmente al trato que reciben las **Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI)**, cuyo beneficio fiscal en 2018 se estima en 261 millones de euros⁷⁶. Los Fondos de Inversión Inmobiliaria pagan solo un 1% del impuesto de sociedades y las SOCIMI un contundente 0%. Ambas tienen también bonificaciones del 95% en Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. En cambio, las personas físicas que alquilen sus viviendas a entidades sociales para que puedan alojar a personas en situación de sin hogar están sujetas a tributar un 10% de IVA.

⁷⁴ CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2016): "Las ejecuciones hipotecarias presentadas en los juzgados cayeron un 15,6% en 2015". Comunicación Poder Judicial. Viernes 4 de marzo de 2016. (en línea). <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Las-ejecuciones-hipotecarias-presentadas-en-los-juzgados-cayeron-un-15-6--en-2015> , acceso 21 de septiembre de 2018.

⁷⁵MINHAFP (2018); pp.179.

⁷⁶MINHAFP (2018); pp.186.

Los PGE para el 2018 contemplan específicamente 2.172 millones de euros de beneficios fiscales para la política de gasto en el acceso a la vivienda y fomento de la edificación.⁷⁷ Entre ellos se contempla desgravar fiscalmente el acceso a la vivienda mediante la subsidiación de la compra de vivienda habitual en el impuesto sobre la renta de las personas físicas por importe de 1.035 millones de euros,⁷⁸ 341 millones por la desgravación a los particulares que destinan viviendas al alquiler o 508 millones por tipos fiscales reducidos en el IVA sobre la adquisición de vivienda.⁷⁹

La reforma tributaria de 2014 eliminó la **exención tributaria por adquisición de vivienda**, aunque el régimen de transición sigue beneficiando a aquellos que adquirieron su vivienda antes de 2013. Tradicionalmente este beneficio fiscal se ha considerado especialmente regresivo porque ha beneficiado a los hogares con rentas más elevadas. En resumen, vemos como las ayudas indirectas basadas en las desgravaciones fiscales son de 2.172 millones de euros, que representan el 0,22% del PIB y el gasto público directo vía Plan Estatal de Vivienda y otras medidas suponen solo el 0.04% del PIB,⁸⁰ unos 480 millones de euros, mientras que el Estado dejará de ingresar 261 millones de euros por parte de las SOCIMI y ha aportado un 4% del PIB para la recuperación del sector financiero español.

Las estrategias de vivienda deben corregir estas dinámicas desiguales y adquirir el compromiso de llevar a cabo las reformas fiscales que sean necesarias para garantizar que la tributación promueva el ejercicio del derecho a la vivienda, en lugar de amenazarlo.

2.6. Objetivos y plazos basados en Derechos Humanos

La **Versión Resumen 1.0 de la Agenda Urbana Española**⁸¹ (AUE) puede ser un instrumento claro de consecución de este fundamento nº 6 (Informe 2018 Relatora de UN para una Vivienda Adecuada) en referencia a la posibilidad de plasmar los objetivos contenidos en la **Nueva Agenda Urbana mundial y la Agenda 2030**.

Por su complejidad, ponemos el foco en comprobar si los indicadores de seguimiento y actuación de uno de los objetivos: “lograr un modelo de ciudad que evite la dispersión urbana y revitalice la ciudad existente”, dan respuesta a las líneas de acción marcadas. Lo hacemos con el primer indicador: ¿Se dispone de un plan de mejora del espacio público, que identifique los problemas y programe actuaciones para garantizar la accesibilidad universal y la reducción del ruido? Cuando vamos al desarrollo del primer indicador encontramos que la metodología propuesta de trabajo obliga a indicar si cada entidad local dispone o no de algún Plan de mejora del espacio público en el que se identifique la adecuación de los espacios abiertos para el uso público existentes, a la demanda y necesidades ciudadanas. Si no dispone de él, se indicarán los compromisos a asumir en este ámbito a lo largo del periodo

⁷⁷MINHAFP (2018); pp.183.

⁷⁸MINHAFP (2018); pp.185.

⁷⁹MINHAFP (2018); pp.181.

⁸⁰RODRIGUEZ, J. (2018): “Los Presupuestos de 2018 y la Política de vivienda”. El Siglo de Europa Nº 1245 4 de mayo de 2018

⁸¹MINISTERIO DE FOMENTO (2018): Versión Resumen 1.0 Agenda Urbana Española, (en línea). https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/AGENDA_2030/AUE.htm , acceso 21 de septiembre de 2018.

de la Agenda Urbana, determinando específicamente la superficie urbana destinada a espacios abiertos para el uso público. Además, se acompaña como Indicador asociado (cada Indicador de seguimiento y evaluación tiene su correspondiente) los contenidos en el **Objetivo de Desarrollo Sostenible⁸² nº 11**. En este caso, el 11.7.1 *Proporción media de la superficie edificada de las ciudades correspondientes a espacios abiertos para el uso público*.

La AUE es una herramienta que contiene objetivos y plazos sujetos a supervisión y cumplimiento. Aunque, como tantas otras veces, volvamos a estar ante un documento “inspirador”, “motivador” y no vinculante para las ciudades y pueblos del Estado español como así lo recoge ya la Introducción de su Versión Resumen 1.0: “*La Agenda se concibe como un documento estratégico, sin carácter normativo, que está imbuido de enfoques pragmáticos con vocación de utilidad y, por supuesto, de consenso*” y, por tanto, quedará como “*un modelo o visión urbana que aporta los aspectos claves deseables y participa de una serie de principios comunes, que querrían generar un verdadero “Sistema Operativo” para las ciudades españolas*”. Ojalá que también sirva de modelo/visión urbana para futuras estrategias de vivienda teniendo en cuenta su multidimensionalidad territorial (de lo local a lo global) y orgánica (diferentes ministerios, consejerías, concejalías y departamentos de cada órgano público).

2.7. Rendición de cuentas y supervisión.

En el caso español, como hemos visto, no hay una ley a nivel estatal que regule el derecho subjetivo a una vivienda adecuada; pero a pesar de ello existen diferentes mecanismos internacionales de rendición de cuentas ratificados por el Estado que pasan a formar parte del ordenamiento jurídico interno por los artículos 10.2 y 93 de la Constitución Española.

A nivel de Naciones Unidas, todos los Estados que han ratificado el PIDESC han de presentar **informes periódicos a su Comité** sobre la implementación del Pacto en el país. Tras cada revisión de los informes presentados, el Comité da al Estado examinado las correspondientes recomendaciones para implementar los DESC en sus políticas públicas y reformas legislativas en los siguientes años de revisión. España acaba de realizar su 6º Examen, correspondiente al período 2012-2016. Y una vez más inciden en la necesidad de vivienda social (en especial para familias vulnerables financieramente), reglamentación del mercado privado, arrendamientos con garantía de vivienda adecuada y tenencia, proporcionalidad y razonabilidad en los procesos de desalojo y conexión entre tribunales y servicios sociales en estas situaciones.⁸³

En el año 2000, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó la Relatoría Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada como mecanismo para supervisar su implementación. En 2008, España firmó un nuevo instrumento internacional de rendición de cuentas llamado **Protocolo Facultativo del PIDESC**. Este Protocolo prevé un sistema de

⁸² NACIONES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2020-2030 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> , acceso 23 de septiembre de 2018.

⁸³ PLATAFORMA DESC ESPAÑA (2018): Recomendaciones Finales del Comité DESC al Estado Español en su 6º Informe (en línea). <https://plataformadesc.wixsite.com/2012-2016> , acceso 21 de septiembre de 2018.

comunicaciones individuales o colectivas a Naciones Unidas en caso de vulneración de los derechos recogidos en el PIDESC, siempre que previamente se haya intentado en los tribunales internos la reparación de esa vulneración. El Protocolo entró en vigor en el año 2013.

Los Estados del Consejo de Europa firmaron el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que, aunque no reconoce expresamente el derecho a la vivienda, incorpora diferentes disposiciones a derechos civiles y políticos que se interpretan de acuerdo a la jurisprudencia del **Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo (TEDH)**. Por otro lado, España no ha ratificado la Carta Social Europea Revisada que recoge, entre otros, el derecho a la vivienda en su artículo 31; ni el Protocolo de Reclamaciones Colectivas. Ambos son también un mecanismo de rendición de cuentas en el marco del Consejo de Europa.

La **Carta de los Derechos Fundamentales de la UE** reconoce una serie de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos y residentes de la UE, consagrándolos en el derecho comunitario. La Carta no contempla un derecho concreto a la vivienda, si bien reconoce el derecho a la asistencia social y de vivienda (housing assistance) que debe garantizar una existencia decente para todos aquellos que carecen de recursos suficientes (art. 34.3 CDFUE).

El **Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)** reconoce los tratados internacionales de DDHH y garantiza que su interpretación y aplicación se observen por igual en todos los Estados de la UE. El Tribunal de Justicia puede dirimir sobre diferentes cuestiones, una de ellas son las peticiones sobre cuestiones prejudiciales donde los tribunales nacionales pueden solicitar que el TJUE interprete cualquier disposición comunitaria.

Existe otro mecanismo de rendición de cuentas en la UE llamado “**el derecho de petición**”. Este se ampara bajo el artículo 194 del **Tratado de la Comunidad Europea** y reconoce el derecho a presentar en el Parlamento Europeo una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de la Comunidad. Es un proceso político, no judicial, pero puede amenazar con bloquear los fondos económicos destinados a política de cohesión social como sucedió con el denominado informe Auken⁸⁴.

Finalmente, la **Defensoría del Pueblo** es el Alto Comisionado de las Cortes Generales encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas. Cualquier ciudadano puede pedir la intervención del Defensor del Pueblo en presuntas acciones irregulares por parte de las administraciones públicas. El Defensor del Pueblo rinde cuentas de su gestión a las Cortes Generales en un informe anual y puede presentar informes monográficos sobre asuntos que considere graves, urgentes o que requieran especial

⁸⁴En el año 2009 se aprobó el Informe Auken sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos. Según el informe el urbanismo español generó una forma de corrupción endémica y las autoridades judiciales no están debidamente preparadas para responder a estos abusos, por ello el Parlamento Europeo exigió medidas como la derogación de todas las figuras legales que favorecieran la especulación. La resolución del Parlamento Europeo se encuentra (en línea). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0192+0+DOC+PDF+V0//ES> , acceso 21 de septiembre de 2018.

atención⁸⁵. También hay CCAA (como Cataluña, Euskadi o Andalucía) y Municipios (como Barcelona o Cornellà de Llobregat) que disponen de un defensor del pueblo que ha realizado informes e investigaciones en relación al derecho a la vivienda y a la situación de las personas en situación de sin hogar.

2.8 Velar por el acceso a la Justicia

Aunque en los dos últimos años hemos ido viendo “pequeñas luces al final del túnel” en la existencia de mecanismos de reclamación (judicial y extrajudicial) a nivel estatal, lo cierto es que ha sido el ámbito internacional el que ha ido procurando el acceso a la Justicia. Podríamos dar ya una conclusión repetida en multitud de sentencias, dictámenes y comunicaciones internacionales: el Estado español no ha velado por el acceso a la justicia de las personas y familias que no tienen acceso, garantía y disfrute del Derecho Humano a la Vivienda. No sólo no ha velado, sino que afronta con mucho retraso y con grandes lagunas sus obligaciones.

Pero hagamos el análisis debido desde los ámbitos de impartición de justicia y de forma cronológica, comenzando por el primer tribunal que condenó al Estado Español al no defender de forma adecuada a sus consumidores (en este caso del “producto de consumo vivienda”): el **TJEU ha condenado de forma repetida al Estado español** al lesionar los derechos de las y los españoles como consumidores (cláusulas contractuales, retroactividad de la nulidad etc.) y no cumplimiento de lo establecido en la Directiva 93/13/CE.

Dejamos constancia de algunas de las Sentencias con mayor relevancia: Caso Aziz: Sentencia TJUE de 14 de marzo de 2013; Caso Sánchez Morcillo contra BBVA: Sentencia TJUE de 17 de julio de 2014; Caso Hidalgo Rueda y otros: Sentencia TJUE de 21 de enero de 2015. Asuntos acumulados C154/15, C307/15 y C308/15: Sentencia TJUE de 21 de diciembre de 2016 (retroactividad de la nulidad de cláusulas abusivas en contratos de consumidores y control de transparencia).

El **TEDH** ha llevado a cabo varias intervenciones paralizando desalojos en base a los artículos 3 y 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos (tratos inhumanos o degradantes y respeto a la vida privada y familiar): Caso IVIMA (Madrid) Ap. 77842/12 A.M.B. y Otros v. Spain (12.12.2012); Caso Cañada Real (Madrid) Ap. 3537/13 Raji y Otros v. Spain (31.01.2013) y Caso Salt (Girona) Ap. 62688/13 Ceesay Ceesay y Otros v. Spain (15.10.2013).

El **Comité DESC de la ONU** ha emitido dos dictámenes condenatorios al Gobierno español en materia de vivienda en aplicación de su Protocolo Facultativo,⁸⁶ estrenándose a nivel

⁸⁵En relación a la vivienda el Defensor del Pueblo se ha manifestado sobre la vivienda protegida vacía (2013), los deudores hipotecarios (2012) y el mecanismo de segunda oportunidad (2018) mediante informes monográficos e informes anuales.

⁸⁶OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (2013) Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (en línea). <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx> , acceso 21 de septiembre de 2018.

mundial⁸⁷ con el primero. Las recomendaciones generales al Estado Español en 2015 se basaron sobre todo en mejorar el procedimiento de ejecución hipotecaria (en referencia a los edictos) y, ejemplo de las dificultades que todavía hoy tiene la ciudadanía para no ver vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva lo tenemos en la reciente Sentencia⁸⁸ del Tribunal Constitucional 83/2018, de 16 de julio de 2018, donde años después, se tiene que anular la notificación de la ejecución hipotecaria hecha por medio de edictos y sin utilizar todas las vías posibles de comunicación por parte del juzgado de referencia.

En su segundo⁸⁹ dictamen condenatorio al Estado español, el Comité pide la adopción de diferentes medidas⁹⁰ entre las que destaca la de formular e implementar, en coordinación con las CCAA, y hasta el máximo de los recursos disponibles, un plan comprensivo e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la Observación general N° 4. Este plan deberá incluir los recursos, las medidas, los plazos y los criterios de evaluación, que permitirán en forma razonable y verificable garantizar el derecho a la vivienda de esas personas.

Para el debido cumplimiento de dichas recomendaciones se ha creado un Grupo de Monitoreo (entidades y organizaciones de la sociedad civil⁹¹). Dicho Grupo, en permanente comunicación con el Comité DESC en Ginebra, informa, sensibiliza, promueve e incide ante los organismos institucionales, parlamento y Gobierno para que las recomendaciones se reflejen cuanto antes en políticas públicas y legislación. Ya que, como en el pasado mes de julio de 2018 el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección 4ª, en su Sentencia núm. 1263/2018 compartía, “*tendrán carácter vinculante/obligatorio para el Estado parte que reconoció la Convención y el Protocolo*”.

Además, y como el TEDH, el **Comité DESC** está ordenando la paralización de desahucios (ocupación y alquiler) al no proveer las administraciones públicas de alojamiento alternativo

⁸⁷COMITÉ DESC (2015) E/C.12/55/D/2/2014 Comunicación N° 2/2014 Dictamen aprobado por el Comité en su 55° período de sesiones (1 a 19 de junio de 2015)

⁸⁸TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2018). (en línea). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-11696 , acceso 21 de septiembre de 2018.

⁸⁹COMITÉ DESC (2017) E/C.12/61/D/5/2015 Comunicación N° 5/2015 Dictamen aprobado por el Comité en su 61° período de sesiones (29 de mayo a 23 de junio de 2017)

⁹⁰ 1) Adoptar medidas legislativas y/o administrativas pertinentes para garantizar que en los procesos judiciales de desalojos de inquilinos, los demandados puedan oponerse o presentar un recurso con el fin de que el juez considere las consecuencias del desalojo y la compatibilidad de esta medida con el Pacto; 2) Adoptar las medidas necesarias para superar los problemas de falta de coordinación entre las decisiones judiciales y las acciones de los servicios sociales que pueden conducir a que una persona desalojada pueda quedar sin vivienda adecuada. 3) Adoptar medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alternativa, sólo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas y de que el Estado parte haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa, en especial en aquellos casos que involucren a familias, personas mayores, niños/as y/o otras personas en situación de vulnerabilidad.

⁹¹FUNDACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA (2018) Nota de Prensa en referencia a Queja de Defensoría del Pueblo. (en línea). https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2018/02/Comunicado-de-prensa_Dictamen-NNJU_Vivienda.pdf , acceso 21 de septiembre de 2018.

(Observación General nº 7⁹²): desde la publicación del citado segundo dictamen concerniente a España en 2017, la Sub-División de Derechos Humanos del Comité DESC de Ginebra ha recibido numerosas solicitudes de paralización de desalojos. Y, en algunos casos⁹³, gracias a la labor documental de Despachos Cooperativos como CAES (también asesores en el proceso de referencia de obtención del 2º Dictamen DESC contra España) ha procedido a solicitar a los juzgados de referencia que se llevara a cabo por carecer de alojamiento alternativo las familias.

Tenemos la constancia de paralizaciones por noticias de prensa en Madrid, entre otros marzo y agosto de 2018⁹⁴, y en Sevilla, abril 2018⁹⁵ y Valencia.⁹⁶

Nuestros tribunales han tenido que ir haciéndose eco tanto de la justicia europea e internacional, como de las propias modificaciones que, de forma muy ralentizada, se han ido haciendo en la normativa de referencia. Destacamos especialmente, la **STS**⁹⁷ núm. 1.797/2017 **que anula una entrada para ejecución forzosa de resolución de lanzamiento por el IVIMA en domicilio** en caso de ocupación sin título de una familia con menores por no realizar el juez la debida ponderación de los intereses en juego. Dicha Sentencia aplica, tanto la doctrina del Tribunal Constitucional (Ss. 50/1995, de 23 de febrero, 69/1999, de 26 de abril y 188/2013, de 4 de noviembre) estableciendo que la resolución judicial por la que se autoriza la entrada en un domicilio debe estar debidamente motivada y, consecuentemente, debe cumplir la función de garantía de la inviolabilidad del domicilio; como, en segundo lugar, la del TEDH, en las sentencias de 24 de abril de 2012 (Caso Yordanova y otros contra Bulgaria) y de 17 de octubre de 2013 (Caso Winterstein y otros contra Francia), que declara que cualquier persona en riesgo de sufrir la pérdida del hogar familiar debe tener la garantía de que la medida sea proporcionada y razonable, y que esa proporcionalidad y razonabilidad será valorada por un tribunal atendiendo a todos los factores involucrados de carácter social y personal.

Y la **Sentencia**⁹⁸ **del Tribunal de Contencioso-Administrativo nº 29 de Madrid sobre Pisos IVIMA Madrid vendidos por Gobierno de la CAM a “fondos buitres”**. El Tribunal ordena la anulación de las sentencias que impidieron a los afectados recurrir la operación

⁹²COMITÉ DESC UN (1997) 16º período de sesiones. Observación general Nº 7 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos

⁹³CENTRO DE ASESORÍA Y ESTUDIOS SOCIALES – CAES (2018) Notificación de Orden de Paralización de Desalojo. (en línea). http://caescooperativa.es/wp-content/uploads/2018/03/MEDIDAS_CAUTELARES.pdf, acceso 21 de septiembre de 2018.

⁹⁴ EL DIARIO.ES (2018). (en línea). https://www.eldiario.es/sociedad/desahucio-ONU-ocupacion_0_754524867.html, acceso 21 de septiembre de 2018; y CADENA SER (2018) (en línea). http://cadenaser.com/emisora/2018/04/18/radio_madrid/1524058887_348420.html, acceso 21 de septiembre de 2018. EL DIARIO.ES (2018) https://www.eldiario.es/sociedad/familias-punto-desahuciadas-encuentran-aliado_0_798970643.html acceso 23 de septiembre de 2018.

⁹⁵DIARIO DE SEVILLA (2018). (en línea). https://www.diariodesevilla.es/sevilla/recurre-convenios-internacionales-aplazar-desahucio_0_1234977079.html, acceso 21 de septiembre de 2018.

⁹⁶EL DIARIO.ES (2018). (en línea) https://www.eldiario.es/sociedad/familias-punto-desahuciadas-encuentran-aliado_0_798970643.html, acceso 21 de septiembre de 2018.

⁹⁷TRIBUNAL SUPREMO (2017) Sentencia. (en línea). http://www.poderjudicial.es/search_old/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=8234414&links=%221797%2F2017%22&optimize=20171214&publicinterface=true, acceso 21 de septiembre de 2018.

⁹⁸TRIBUNAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 29 MADRID (2018) Procedimiento ordinario 560/213. Sentencia 118/2018 de 21 de mayo de 2018

mercantil y la Sala recuerda que un organismo público como el IVIMA está obligado constitucionalmente a *"promover las condiciones para la libertad y la igualdad del individuo"* y recuerda que el artículo 47 de la CE obliga a los poderes públicos a promover "las condiciones necesarias" y a establecer "las normas pertinentes" para hacer efectivo el derecho a la vivienda. Sin embargo, establece la Sentencia, la entidad privada que resultó adjudicataria de las viviendas -la empresa Encasa Cibeles SL- solo tiene como finalidad *"la obtención de beneficios en una sociedad de mercado"*. Por lo tanto, la venta de la vivienda del recurrente a esa sociedad cambia las condiciones del contrato y lo despoja "de todo criterio e interés social". *"Si bien en el momento actual no se origina ninguna variación, es claro que en un futuro las condiciones pueden variar en función de nuevos criterios del sector privado"*, sostiene el tribunal.

Especial repercusión para el acceso, garantía y disfrute del Derecho Humano a la vivienda lo ha tenido la suspensión **de las leyes autonómicas, sobre función social de la vivienda, por parte del Tribunal Constitucional del Estado español a petición del Gobierno:** desde el año 2013⁹⁹ hasta hace pocos meses, el Gobierno de España ha recurrido de forma sistemática la normativa autonómica que se ha publicado en materia de vivienda. Durante la tramitación de dichos recursos (muchos de ellos pendientes todavía de sentencia) se ha suspendido la aplicación de los *artículos* con referencia a las características de la función social de la vivienda y los procedimientos sancionadores derivados del incumplimiento de dicha función por parte de personas jurídicas y grandes tenedores de vivienda.

Si bien en la primera sentencia del Tribunal Constitucional de 2015,¹⁰⁰ en referencia al Decreto Ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, se anularon (además de las disposiciones respecto a la expropiación del uso de la vivienda), los artículos referidos al uso habitacional como contenido esencial de la función de la vivienda; las últimas Sentencias,¹⁰¹ promulgadas tres años después de la primera, parece que inician una nueva tendencia: la de que el destino a uso habitacional como contenido esencial de la función social de la vivienda ya no se considera inconstitucional, y que la declaración de fin social de la expropiación del uso de la vivienda, por el contrario, no traspasa dicha barrera (por entenderse que atenta contra el derecho a la propiedad – siendo competencia estatal su regulación-). Además, su Auto de 20 de marzo de 2018, en referencia a la Ley catalana 4/2016, de 23 de diciembre *de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social*, recurrida ante el TC en 2017, levanta la suspensión de las siguientes medidas: artículos 8.e) (denuncia cláusulas abusivas ante autoridades competentes), 15 (expropiación temporal de vivienda vacía por causas de interés social), 17, excepto su apartado 1 (expropiación temporal de vivienda vacía), y de la Disposición Final Sexta (mandato de regulación de los arrendamientos urbanos en el plazo de 9 meses).

⁹⁹2013: Andalucía y Navarra. 2014: Canarias. 2015: Euskadi y Aragón. 2016: Murcia, Extremadura y Cataluña. 2017: Valencia.

¹⁰⁰TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2015) Sentencia 14/05/2015

¹⁰¹TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2018) Sentencia 32/2018, de 12 de abril de 2018 sobre Recurso contra Ley andaluza 4/2013 de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Sentencia 16/2018, de 22 de febrero de 2018 sobre recurso contra Ley foral navarra 24/2013 de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda. Sentencia 43/2018, de 26 de abril de 2018 contra Ley 2/2014 de modificación de la ley de vivienda de Canarias.

Para finalizar, una referencia a las actuaciones de la **Defensoría del Pueblo, representante del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de Naciones Unidas en el Estado español**¹⁰²: en la paralización de procedimiento de realojo, solicitando a la Comunidad de Madrid su paralización en enero de 2016¹⁰³ y en el seguimiento de las recomendaciones del Comité DESC por el Estado Español para su debido cumplimiento y la queja interpuesta por el Grupo de Monitoreo Dictamen DESC mencionada en párrafos anteriores.¹⁰⁴ La Defensoría del Pueblo ha solicitado de los Ministerios de Fomento y Justicia información sustancial respecto a la aplicación de todas y cada una de las recomendaciones. El procedimiento en la actualidad sigue abierto.

2.9 Aclarar las obligaciones de los actores privados y la regulación de los mercados financieros, de la vivienda e inmobiliarios

En el año 2011, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó los **“Principios Rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos”**,¹⁰⁵ consolidándose como la norma de conducta a nivel internacional que se espera de todas las empresas. Aunque dichos principios no tienen carácter judicialmente vinculante, se asume un marco basado en tres principios fundamentales: la obligación del Estado de ofrecer **protección frente** a los abusos de los DDHH cometidos por terceros, incluidas las empresas, mediante medidas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia. En segundo lugar, la obligación de las empresas de respetar los DDHH, lo que significa actuar con la **debida diligencia** para no vulnerar los derechos de terceros, y reparar las consecuencias negativas de sus actividades. Por último, la necesidad de mejorar el acceso de las víctimas a **vías de reparación efectivas, tanto judiciales como extrajudiciales**. La responsabilidad de respetar los DDHH existe con independencia de la capacidad y/o voluntad de los Estados de cumplir sus propias obligaciones de DDHH y no reduce esas obligaciones. Se trata de una responsabilidad adicional a la de cumplir las leyes y normas nacionales de protección de dichos derechos. Por otra parte, hacer frente a las consecuencias negativas que puede generar la actividad empresarial implica tomar las medidas adecuadas para prevenirlas, mitigarlas y, en su caso, remediarlas.

La Relatora Especial de la ONU sobre una vivienda adecuada apunta que el **proceso de financiarización de la vivienda a nivel global**, provoca procesos de gentrificación a nivel local, y que, en las ciudades, estas dinámicas se traducen en un aumento del precio de la vivienda y un aumento de viviendas turísticas de alquiler de corta duración, lo que agudiza la escasez de vivienda asequible y genera cambios en la composición de los barrios y en la

¹⁰² NACIONES UNIDAS (1991) Principios de París. (en línea). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/27/PDF/N9411627.pdf?OpenElement> , acceso 23 de septiembre de 2018.

¹⁰³ CENTRO DE ASESORÍA Y ESTUDIOS SOCIALES – CAES (2016). (en línea). <http://caescooperativa.es/2016/01/26/la-comunidad-de-madrid-se-niega-a-dar-cumplimiento-a-la-solicitud-del-defensor-del-pueblo-para-regular-los-procesos-de-realojo/> , acceso 21 de septiembre de 2018.

¹⁰⁴(Nº Expediente 18000057)

¹⁰⁵RUGGIE, J. (2011): “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar” Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Doc ONU (A/HRC/17/31).

calidad de vida de los residentes habituales. Los diferentes intentos de regulación de los alojamientos turísticos en diferentes ciudades europeas y españolas, ha planteado una polémica entre derecho a la vivienda y las plataformas como Airbnb, que albergan ofertas de alojamiento turístico ilegales en relación a la normativa.

En enero del 2016 en Barcelona se creó una unidad específica para desarrollar la acción inspectora y sancionadora en los pisos turísticos ilegales. De momento el Ayuntamiento ha abierto un total de 5.909 expedientes disciplinarios, de los cuales 3.211 son sancionadores. Se han dictado 2.189 órdenes de cese en pisos que operaban sin disponer de la licencia correspondiente.¹⁰⁶

A nivel estatal, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha impugnado los reglamentos de Madrid, Bilbao y San Sebastián. Otro elemento de conflicto con Airbnb, y la economía colaborativa en general, está relacionado con su tributación, tanto de la plataforma como de los agentes que participan de ella.¹⁰⁷

2.10 Ejecutar proyectos de cooperación y asistencia internacionales

En aplicación del artículo 2 del PIDESC, la dimensión internacional es fundamental para el logro progresivo de la efectividad de los DDHH. Para ello se requiere la adopción de medidas, por cada Estado y en cooperación internacional con otros.

No hemos podido encontrar información sobre la promoción por parte del Gobierno español en la participación de las instituciones financieras internacionales para dar solución a los desafíos mundiales que afectan al derecho a una vivienda adecuada, como nos plantea la Relatora de Naciones Unidas para una vivienda adecuada. Sí los referidos al aporte en el año 2016 (última referencia) a través de la **Ayuda Oficial al Desarrollo**¹⁰⁸ (AOD), a nivel estatal (Ministerios) y en los ámbitos relacionados con el disfrute del Derecho Humano a una Vivienda digna en los ítem de Estructuras sociales y servicios: Políticas de vivienda y gestión administrativa: 0 euros. Viviendas de bajo coste: 0 euros. Otros servicios e infraestructura social: 28.401.104,76 euros. Y multisectorial: Desarrollo y gestión urbanas: -2.751.452,01 euros. Desarrollo rural: 4.102.487,18 euros.

3. Tendencias en materia de vivienda en el entorno europeo e internacional

En este apartado analizaremos cuales son las recientes tendencias europeas en materia de vivienda, en el marco de fenómenos globales que influyen en las mismas como la financiarización de la vivienda o el incremento del turismo en las ciudades.

¹⁰⁶Ayuntamiento de Barcelona (2017): El Ayuntamiento exige a Airbnb que cumpla la ley de una vez por todas". Nota de Prensa. 26 de junio de 2017.

¹⁰⁷CINCO DIAS (2018). "La CNMC insta a eliminar todas las restricciones a Airbnb". (en línea). https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/08/13/companias/1534164896_2 , acceso 21 de septiembre de 2018.

¹⁰⁸MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2018) Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo 2016 Referencia CAD (Comité Ayuda al Desarrollo). (en línea). <https://infoaod.maec.es/> , acceso 21 de septiembre de 2018.

3.1 La vivienda como bien de inversión a nivel global

La vivienda y la propiedad inmobiliaria comercial se han convertido en el **producto preferido del sector financiero, y empresas y fondos de inversión** están adquiriendo vivienda y bienes inmuebles en muchas ciudades de manera creciente. En tan solo un año, entre mediados de 2013 y mediados de 2014, la compra de propiedades en las 100 principales ciudades de todo el mundo por empresas pasó de 600.000 millones de dólares a 1 billón de dólares.¹⁰⁹ En el Estado español, como en otros países europeos, la vivienda, finalizados los peores años de la crisis, se está utilizando de nuevo como bien de inversión rentable. En 2017, el rendimiento anual inmobiliario (que combina margen del alquiler y aumento del precio de la vivienda) alcanzó un 11,40%, un nivel algo superior al de 2008 (8,8%), aunque todavía lejos del rendimiento en el momento de la burbuja inmobiliaria (cuando superó el 20%).

Sin embargo, después de años de declive, los bienes inmuebles son una vez más una inversión rentable, más que los bonos estatales a largo plazo (1,5%), los depósitos de activos inmobiliarios (0,1%) y el mercado bursátil (Ibex 35) (7,4%).¹¹⁰

3.2 El aumento del coste de la vivienda en relación con los ingresos en Europa

Según indica el último Informe sobre exclusión residencial en Europa, de marzo de 2018¹¹¹, las **dificultades en el acceso a una vivienda adecuada son casi generalizadas, en especial para los hogares con bajos ingresos**. Este informe muestra una brecha entre los precios y los ingresos. Entre 2010 y 2016, el coste de la vivienda para los hogares pobres aumentó en tres cuartas partes de los países de la UE. Este aumento fue particularmente elevado para los arrendatarios pobres (24 países de un total de 28 informan de aumentos en el coste de la vivienda) y, en menor medida, para los propietarios (16 países afectados). El aumento es superior al 20% en casi la mitad de los países y alcanza niveles muy altos en Bulgaria (54%), el Reino Unido (45%) y Portugal (40%).

Señala este mismo informe que un 39% de los hogares pobres en la UE se encuentran en una situación de sobrecoste de la vivienda (gastan más del 40% de sus ingresos en la vivienda). El aumento de estos costes entre 2010 y 2016 es del 5,1 %. Entre 2010 y 2016, 19 países vieron empeorar la desigualdad en relación con el coste de la vivienda, especialmente Dinamarca, los Países Bajos, Portugal, Rumanía, Bulgaria, Alemania y Hungría.

Los datos más alarmantes se refieren los jóvenes que en todos los países se ven afectados en mayor medida que el resto de la población por los altos precios, situaciones de

¹⁰⁹SASSEN S. (2016): The global city: enabling economic intermediation and bearing its costs [La ciudad global: permitir la intermediación económica y asumir sus costos] *City and Community*, vol. 15, núm. 2, p. 105

¹¹⁰ Resumen de indicadores del Banco de España (en línea). http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/si_1_5e.pdf, acceso 21 de septiembre de 2018.

¹¹¹FEANTSA y Fundación Abbé Pierre (2018): Third Overview of Housing Exclusion [Tercer Informe sobre Exclusión Residencial]. (en línea). <https://www.feantsa.org/download/full-report-en1029873431323901915.pdf>, acceso 21 de septiembre de 2018.

hacinamiento o malas condiciones de salubridad. La proporción de jóvenes por debajo del umbral de la pobreza y que se encuentran en tasas de esfuerzo excesivo en la vivienda es del 78% en Dinamarca, el 73% en los Países Bajos y el 65% en Alemania. Por otro lado, en todos los países europeos, los nacionales de terceros países (fuera de la UE-28) sufren más por la sobrecarga del costo de la vivienda o situaciones de hacinamiento que los nacionales de los 28 Estados de la Unión Europea.

3.3 Intervención de los poderes públicos para garantizar el derecho a la vivienda

Los países europeos han utilizado una variedad de medidas de política de vivienda para perseguir objetivos de política social como las ayudas al pago de la vivienda y el acceso a vivienda social. En este sentido, cada Estado goza de amplio margen de actuación para definir los criterios y condiciones de acceso, las poblaciones objetivo-prioritarias, los sistemas de financiación y las regulaciones pertinentes tanto de propiedad como de alquiler adaptándose a cada contexto.

Desde principios de los años ochenta hasta mediados de los noventa, se produjo en Europa un cambio en la orientación y la conceptualización de la política de vivienda y en la función de la vivienda social. En particular, las políticas de vivienda sufrieron recortes presupuestarios, privatización del parque de viviendas sociales y un cambio de orientación de las políticas hacia la promoción de la propiedad como el régimen de tenencia preferido.¹¹² Resulta preocupante que el gasto público en desarrollo de nuevas viviendas haya disminuido en toda la UE al mismo tiempo que una proporción creciente del gasto público en vivienda se destina a ayudas de vivienda. Este cambio especialmente pronunciado en el Reino Unido, donde el 85% de todo el gasto público se destina a ayudas a la vivienda.

¹¹³

Según el informe 2017 de Housing Europe¹¹⁴, el **gasto público en construcción de vivienda cayó un 44% en Europa entre 2009 y 2015** (de 48,2 millones de euros a 27,5 millones de euros). En Italia, se redujo casi a la mitad entre 2005 y 2014, de alrededor de 9.000 unidades por año a 4.600; en Irlanda se construyeron alrededor de 1.300 viviendas sociales en 2005 y tan sólo 350 en 2014. Mientras tanto, las listas de espera para acceder a una vivienda social crecen: en Francia, de 1,2 millones de hogares en 2010 a 1,9 millones en 2016; en Irlanda, el número de personas registradas se ha duplicado entre 2008 y 2010, y en 2016 están en torno a las 96.000.

A pesar de la reducción del **parque de vivienda social de alquiler** del Reino Unido tras las políticas liberalizadoras de los años 80, su sector del alquiler sigue siendo uno de los más

¹¹² SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2010): El coste de la política de vivienda en España, en La Política de Vivienda en España, Leal Maldonado (Coord.), Ed. Pablo Iglesias, Madrid. Capítulo 10. p. 338.

¹¹³ GERALD K. (2017): "Public expenditure on housing: the shift from capital spend to housing allowances. A European trend? Research briefing". National Housing Federation. (en línea). http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/pub.housing.org.uk/public_spending_housing_europe_uk_briefing.pdf , acceso 21 de septiembre de 2018.

¹¹⁴ HOUSING EUROPE (2017): The State of Housing in the EU 2017. Housing Europe Review. (en línea). <http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017> , acceso 21 de septiembre de 2018.

grandes de Europa en términos de tamaño absoluto con cerca de 5 millones de hogares.¹¹⁵ Dentro del debate en torno al papel de la vivienda social en Reino Unido, *The Chartered Institute of Housing* resalta la necesidad de concebir la vivienda social como algo más que una red de seguridad para los más necesitados, sin olvidar su función de competir con la vivienda privada, fomentar estándares altos de calidad, así como frenar el aumento de los precios de la vivienda.¹¹⁶

En el contexto actual en el que el mercado privado no ofrece opciones de vivienda asequibles ni adecuadas, la necesidad de invertir en construir nueva vivienda social aumenta en toda Europa. Cuanto mayor sea el stock de vivienda social, mayor serán las opciones para abordar la situación de las PssH aunque persistan las barreras de acceso formales (requisitos de ingresos, de residencia o de empadronamiento), e informales (el deseo de evitar la concentración de la pobreza, la discriminación, las listas de deudores o los modelos de intervención) que dificultan aún más que las personas sin hogar puedan solicitar vivienda social.¹¹⁷

Es reseñable la exitosa política social de vivienda dirigida a las PssH en Finlandia. Las estrategias nacionales para la reducción del sinhogarismo de larga duración desarrolladas entre 2008 y 2015 (PAAVO I y II) fueron lideradas por el Ministerio de Medioambiente (donde se ubica el ARA, centro responsable para el fomento de la vivienda asequible).¹¹⁸ Se implementaron mediante una estrecha cooperación entre el Estado, las diez ciudades del Área Metropolitana de Helsinki y entidades sociales, consiguiendo reducir el número de **PssH cronificadas** mediante la creación de soluciones residenciales estables y permanentes con el enfoque Housing First, construyendo vivienda social, transformando albergues en unidades de vivienda con servicios de apoyo y poniendo en marcha servicios de vivienda y asesoramiento financiero orientados a la prevención del sinhogarismo.

3.4 El mercado privado del alquiler

Según datos de Eurostat, alrededor de **un tercio de los europeos viven en alquiler** (31% en 2016). No obstante, la proporción de inquilinos es notablemente más alta en Alemania (48%), Austria (45%), Dinamarca (38%), el Reino Unido (37%), Francia y Suecia (35%). El número de inquilinos a precios de mercado, es decir, el alquiler en el mercado privado de alquiler aumentó en un 14% en la UE entre 2010 y 2016, junto con una disminución del 10% en el número de inquilinos a precios reducido o gratuito (vivienda social o pública, entre

¹¹⁵OCDE, 2016

¹¹⁶ CHARTERED INSTITUTE OF HOUSING (2018): "Rethinking Social Housing". (en línea). http://www.cih.org/resources/PDF/Policy_free_download_pdfs/Final_Rethinking_social_housing_report.pdf, acceso 21 de septiembre de 2018.

¹¹⁷FERNANDEZ, G. (2016): "Shrinking Social Housing Stocks as a Barrier to the Eradication of Homelessness: The Cases of Germany, Finland, the United Kingdom and Spain". *European Journal of Homelessness*. Volume 10, No2, December 2016, pp 151-172. (en línea). https://www.feantsaresearch.org/download/10-2_research_review_21946151182755382763.pdf, acceso 21 de septiembre de 2018.

¹¹⁸ARA (2018): Homelessness in Finland 2017. ARA [Personas sin Hogar en Finlandia en 2017]. (en línea). [http://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homelessness_in_Finland_2017\(46471\)](http://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homelessness_in_Finland_2017(46471)) acceso 21 de septiembre de 2018.

otros).¹¹⁹ **Los hogares pobres encabezan esta tendencia: cada vez son más numerosos en el mercado de alquiler privado**, con cifras altas en Dinamarca (el 68% en 2016, un aumento del 25% desde 2010), Países Bajos (un 66% en 2016, aumento del 9% desde 2010), Suecia (65% en 2016, aumento del 7% desde 2010), por citar algunos. Los hogares pobres en los países de Europa del Este también han acudido al mercado privado de alquiler en los últimos años: en la República Checa, la proporción de hogares pobres que alquilan a precios de mercado se ha triplicado, de un 12% en 2010 al 39% de 2016.

3.5 Control de rentas

En el actual contexto de aumento de precios, las ayudas individuales a la vivienda comienzan a resultar insuficientes para restaurar la capacidad adquisitiva de los inquilinos, por lo que se han propuesto otras soluciones como los **mecanismos de control de la renta de alquiler o los dispositivos de intermediación en el alquiler**. Las medidas de control de rentas en los países donde están permanentemente integradas en el sistema de vivienda pueden constituir una buena forma de limitar el aumento de precios, especialmente en zonas con precios altos, combinándola con otras medidas de estabilización de los precios y de protección de los inquilinos.

En **Alemania**, los inquilinos gozan de una mayor estabilidad y protección en el mercado de alquiler privado y acceden a la vivienda a precios más asequibles en comparación con aquellos en países donde el mercado está totalmente liberalizado, como en Inglaterra. Una mayor seguridad en la tenencia, la protección frente a desahucios arbitrarios, la presunción de que el contrato es por tiempo indefinido salvo que el inquilino desee resolverlo, un sistema judicial eficiente, representación a través de organizaciones de inquilinos y la regulación de las rentas, son elementos que favorecen la protección de los inquilinos, mientras que los inquilinos ingleses se enfrentan a contratos de corta duración generalizados, lo que conduce a una movilidad excesiva y al posible aumento de la renta en cada nueva firma.¹²⁰

En **Francia**, la Ley Alur¹²¹ introdujo un dispositivo de control de rentas que permite a los inquilinos reclamar la bajada de un alquiler superior a la media de la zona. Los precios medios se miden por un observatorio público de vivienda que establece índices de referencia máximos. En París y Lille, la renta de alquiler no podía superar el 20% de la renta de referencia determinada por el prefecto, ni ser inferior al 30%. La suspensión de estas medidas por decisiones de tribunales administrativos en Lille y París ha coincidido con un aumento considerable de los precios de alquiler.¹²²

¹¹⁹Encuesta de la Unión Europea sobre ingresos y condiciones de vida EUSILC (2017): “Distribución de la población según el estado de la tenencia, el tipo de hogar y el grupo de ingresos”, (en línea). https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/ilc_lvho02 , acceso 21 de septiembre de 2018.

¹²⁰ FEANTSA y Fondation Abbé Pierre (2018), Louer sans abuser - Mobiliser le parc locatif privé à des fins sociales en Europe [Alquilar sin abusar- Movilizar el parque privado de alquiler con fines sociales en Europa]. Octubre 2018

¹²¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové [Ley de Acceso a la Vivienda y Urbanismo Renovados de 2014]

¹²² CLCV (2018) : Loyers Parisiens. La fin de l'encadrement des loyers se fait déjà sentir à Paris.

Julliet 2018. CLCVC. (en línea). http://www.clcv.org/images/CLCV/CLCV-_Enqu%C3%AAte_Loyers_parisiens_2018_copy_copy_copy.pdf , acceso 21 de septiembre de 2018.

3.6 Alquiler turístico

Uno de los temas más candentes en materia de alquiler es la regulación de los denominados alquileres turísticos. Muchas viviendas de alquiler antes disponibles en el mercado privado ahora están siendo alquiladas a turistas a través de diferentes plataformas, como Airbnb, Home Away y otras. El alquiler turístico está influyendo al alza en el precio de los alquileres en atractivos centros urbanos europeos. Los estudios realizados sobre el impacto de estas plataformas en los precios de alquiler provienen principalmente de Estados Unidos, como los Ángeles¹²³ o Nueva York.

El estudio de **Nueva York** concluye que “*al reducir la oferta de vivienda, Airbnb ha aumentado la renta media a largo plazo en la ciudad de Nueva York en un 1,4% en los últimos tres años, lo que resulta en un aumento de alquiler de 380\$ para el inquilino medio de Nueva York (...)*”.¹²⁴

Ámsterdam fue la ciudad europea pionera en la regulación del alquiler temporal en febrero de 2014¹²⁵, acordando con Airbnb que su actividad se enmarcaría en la categoría de alquiler vacacional entre particulares. La vivienda principal puede alquilarse hasta 60 días al año y a un máximo de cuatro personas. Si se quiere superar este periodo, el propietario debe operar como un negocio de turismo sujeto a esa normativa. El Ejecutivo Municipal ha decidido acortar el período de alquiler vacacional a 30 días a partir del 1 de enero de 2019.¹²⁶ En **Berlín**, la “Ley contra el mal uso del alquiler”, *Zweckentfremdungsverbot-Gesetz*, impuso restricciones al alquiler vacacional y multas por su incumplimiento. Estas medidas se sustentan en estudios que demuestran que parte del alojamiento residencial desaparece del mercado de la vivienda por el abuso del alojamiento turístico.¹²⁷

Este informe de la asociación de defensa de los consumidores, CLCV ha estudiado más de mil bienes inmuebles en París.

¹²³LEE, D. (2016): “How Airbnb Short-Term Rentals Exacerbate Los Angeles’s Affordable Housing Crisis: Analysis and Policy Recommendations”. Harvard Law & Policy Review. Vol 10. pp. 229-253. (en línea) http://harvardlpr.com/wp-content/uploads/2016/02/10.1_10_Lee.pdf , acceso 21 de septiembre de 2018.

¹²⁴ WACHSMUT D. y VVAA, (2018): The High Cost of Short-Term Rentals in New York City. Urban Politics and Governance research group School of Urban Planning McGill University. (en línea). <https://mcgill.ca/newsroom/files/newsroom/channels/attach/airbnb-report.pdf> , acceso 21 de septiembre de 2018.

¹²⁵FINANCIAL TIMES (2014): “Airbnb in deal with Amsterdam to collect tourist taxes” [Airbnb llega a un acuerdo con Ámsterdam para la recaudación del impuesto turístico] . 18 de diciembre de 2014. (en línea). <https://www.ft.com/content/ee07a86c-86b0-11e4-8a51-00144feabdc0> , acceso 21 de septiembre de 2018.

¹²⁶GEMEENTE AMSTERDAM (2017): “Amsterdam deelt voor €4,2 miljoen aan boetes uit tegen illegale vakantieverhuur” [Amsterdam emite multas de € 4.2 millones contra alquileres ilegales de vacaciones] (en línea). <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/wethouder/laurensivens/persberichten/amsterdam-deelt-e4-2/> , acceso 21 de septiembre 2018.

¹²⁷ Philipp Schäfer, Nicole Braun, (2016) *Misuse through short-term rentals on the Berlin housing market*, International Journal of Housing Markets and Analysis, Vol. 9 Issue: 2, pp.287-311

Muchas otras ciudades europeas con gran afluencia turística han ido adoptando medidas similares. Junto al impacto el aumento de precios, hay una crítica a la **mercantilización de la vida del barrio**. Al mismo tiempo, se ha detectado que la mayoría de los anunciantes no son propietarios individuales sino empresas, por lo que el mito de la ‘economía colaborativa’ se evapora.¹²⁸ Por otro lado, Airbnb trata de confrontar ante la Unión Europea las medidas de las ciudades europeas de protección de la vivienda asequible.

El informe "UnFairbnb" analiza como su lobby en **Bruselas** pone en tela de juicio la competencia de las ciudades para regular el modelo Airbnb de alquileres vacacionales.¹²⁹

3.7 Utilización de la vivienda vacía como vivienda asequible

En el ámbito de la vivienda vacía no existe en Europa una estrategia común. Según Eurostat **una de cada seis propiedades está desocupada en Europa**.¹³⁰ El uso social de la vivienda vacía representa una oportunidad para responder a los crecientes problemas de la exclusión residencial en Europa. Para ello, es imprescindible un conocimiento de la realidad de la vivienda vacía e iniciativas como la de Irlanda, que ha puesto en marcha una base de datos que tiene como objetivo registrar y hacer uso de las viviendas vacías.¹³¹ Como ya se ha mencionado, **Barcelona** fue la primera ciudad del Estado español en realizar un censo de viviendas vacías.

Una interesante recopilación de soluciones innovadoras para hacer uso de la vivienda vacía puede leerse en el estudio “*Rellene las casillas vacías. La vivienda vacía en Europa*”.¹³² Entre ellas se incluyen la Estrategia de *Homesteading and Homes*, en **Ingllaterra**, en Stoke-on-Trent, que pretende reducir el número de propiedades vacías fomentando la provisión de vivienda privada en áreas con fuerte deterioro urbano. En esta misma línea el *Dispositivo Multiloc*, una iniciativa de movilización de inmuebles vacíos del parque privado en París, desarrollada por la propia ciudad junto a profesionales del sector inmobiliario. El municipio firma un acuerdo y paga una bonificación de 1.000 € (1.200 € si ha estado vacía más de 6 meses) por cada nueva vivienda captada y gestionada. Junto a estas, se presentan iniciativas del sector social como la del Proyecto Verheyden (**Bruselas**) basado en el concepto de Community Land Trust (CLTB). Otras soluciones de ocupación temporal a corto y medio plazo son los Acuerdos de ocupación temporal de la ‘ONG 123’ en Bruselas (Bélgica) y ‘AusBauHaus’ en Leipzig (Alemania).

¹²⁸El Diario.es (2018): “En España los diez mayores propietarios serían empresas especializadas en la gestión de apartamentos” (en línea). https://www.eldiario.es/economia/Airbnb-Espana-anfitriones-gestionan-alojamientos_0_806669478.html, acceso 21 de septiembre de 2018.

¹²⁹Corporate Europe Observatory (2017): *UnFairbnb. How online rental platforms use the EU to defeat cities’ affordable housing measures*. CEO. [Cómo las plataformas de alquiler usan a la UE para luchar contra las medidas de vivienda asequible] (en línea). <https://corporateeurope.org/sites/default/files/unfairbnb.pdf>, acceso 21 de septiembre de 2018.

¹³⁰ EUROSTAT (2011): Censo de Población y Vivienda 2011. (en línea). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-and-housing-census/census-data/database>, acceso 21 de septiembre de 2018.

¹³¹ VACANT HOMES Irlanda 2018 <https://vacanthomes.ie/>, acceso 23 de septiembre de 2018

¹³² FEANTSA and Fondation Abbé Pierre (2017) : *Cocher les cases vides – La vacance immobilière en Europe*. Consultable (en línea). <https://www.feantsa.org/fr/report/2016/09/11/cocher>, acceso 21 de septiembre de 2018.

La **ocupación de vivienda sin título** no vive su mejor momento ya que en varios países europeos se han producido modificaciones legislativas para criminalizar estas prácticas. En **Bélgica**, en octubre de 2017, el Parlamento Federal belga aprobó una ley que introduce en el Código Penal la ocupación de bienes inmuebles, siendo objeto de un recurso de anulación ante el Tribunal Constitucional por organizaciones sociales. En **Francia**, la ley ELAN, en tramitación en el Senado francés, ha introducido la penalización por la ocupación de vivienda, al igual que en el Estado español el pasado mes de julio, como hemos visto en el apartado 3.1 de este documento.

3.8 Desahucios en Europa

El estudio paneuropeo “*Promover la protección del derecho a la vivienda. La prevención del sinhogarismo en el contexto de los desahucios*”¹³³ describe una realidad diversa con escasos datos disponibles que permitan un estudio comparado en Europa. El estudio denuncia los **préstamos inmobiliarios irresponsables que condujeron al sobreendeudamiento**. Aunque varios países ya tenían normativa para prevenirlo, después de la crisis de 2008, un grupo significativo de países (Bélgica, Alemania, Dinamarca, Irlanda, Malta, Suecia, Reino Unido) ha desarrollado la obligación de verificar la solvencia crediticia y los antecedentes de los solicitantes, limitando las hipotecas en función del valor de la propiedad.

Para estar en línea con el derecho internacional de los derechos humanos, la legislación nacional sobre desahucios debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. El Estado español podría tomar ejemplo de la normativa que desarrolla estos principios como la Ley de vivienda -arrendamientos - de 2016 de **Escocia**¹³⁴ que distingue entre los motivos de desahucio "obligatorio" y "discrecional". En este último caso, los propietarios deben demostrar que existen circunstancias relevantes, pero el tribunal solo dictará una orden de recuperación de la posesión si considera que es razonable. En **Holanda y Alemania**¹³⁵, una evaluación de proporcionalidad es posible en los procedimientos ordinarios de rescisión en forma de un derecho de defensa. Los tribunales pueden tener en cuenta las circunstancias personales de los inquilinos, para equilibrar los intereses de los propietarios y los inquilinos, y evaluar la proporcionalidad de la terminación del alquiler.

3.9 Influencia de las políticas de la Unión Europea en la vivienda

La política de vivienda es responsabilidad de cada Estado miembro si bien es cierto que algunas políticas sectoriales están estrechamente ligadas con la vivienda. Durante la crisis,

¹³³ KENNA P., BENJAMINSEN L., BUSCH- GEERTSEMA V. AND NASARRE-AZNAR S. (2016): Pilot project - Promoting protection of the right to housing - Homelessness prevention in the context of evictions. European Commission (en línea).

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=7892&type=2&furtherPubs=yes> , acceso 21 de septiembre 2018.

¹³⁴ Private Housing Tenancies (Scotland) Act 2016, Schedule 3

¹³⁵ VOLS M., KIEHL M. y SIDOLI DEL CENO J., (2015): “Human Rights and Protection against Eviction in Anti-social Behaviour Cases in the Netherlands and Germany”. European Journal of Comparative Law and Governance, Vol. 2, No. (2015), pp. 167- 168, 172-175, 180

la denominada Troika se encargó de verificar que los países del euro que solicitaban un rescate aplicaban ajustes presupuestarios y reformas económicas. En países como Grecia, Irlanda, Portugal y Chipre muchos ciudadanos aún sufren el coste social de medidas que supusieron recorte y congelación de salarios mínimos e impactaron los sistemas de pensiones y el acceso a derechos sociales como la salud o la vivienda.

Un área de especial relevancia en la Unión Europea son los denominados "**préstamos dudosos**" -*non-performing loans*- que se estiman en un billón de euros. El **Banco Central Europeo** ha propuesto la creación de un mercado secundario que supondría que sociedades de inversión puedan adquirir estos préstamos y recuperar las propiedades, para más tarde revender y obtener un beneficio.¹³⁶ En **Irlanda**, esos fondos de inversión han contribuido a que muchas personas pierdan su hogar al recuperar propiedades alquiladas en las que el préstamo subyacente estaba en dificultades, sin respetar los derechos de los inquilinos. En el **Estado español**, los préstamos dudosos suponen el 6,68% del conjunto de préstamos por lo que el Banco Central Europeo sigue impulsando la reducción de estos activos.

Los Estados, las instituciones europeas y, en concreto el Banco Central Europeo, son responsables de velar porque estas operaciones de reducción de activos no entrañen perjuicios para los inquilinos alojados en las viviendas que forman parte de estos paquetes.

En toda Europa, se hace cada vez más necesario contar con políticas de vivienda que logren transformar la vivienda, percibida como un producto financiero, en un derecho garantizado para todos, en un contexto de escasez de vivienda asequible y desigualdades crecientes.

En un contexto cercano, resulta esperanzadora la **Estrategia canadiense que reconoce el derecho a la vivienda**¹³⁷ y que pretende garantizar que todos los canadienses puedan acceder a una vivienda adecuada. Para lograr este objetivo, la estrategia se centrará primero en los canadienses más vulnerables incluyendo a las mujeres y los niños víctimas de violencia familiar, las personas mayores, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las personas con problemas de salud mental y adicciones, los veteranos de guerra y los jóvenes. Hay un compromiso de reducir el número de PssH a la mitad, eliminar 530.000 familias de las listas de vivienda e invertir en la construcción de 100.000 nuevas viviendas asequibles.

En suma, la estrategia canadiense reúne, al menos sobre el papel, los deseables diez elementos fundamentales para una estrategia de vivienda basada en DDHH que hemos revisado pormenorizadamente en el apartado 3.

4.- Conclusiones y Recomendaciones

4.1. Conclusiones

¹³⁶ Consultable (en línea).

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/priorities/npl/html/index.es.html> , acceso 21 de septiembre de 2018.

¹³⁷ "Canada's National Housing Strategy A place to call home". [Estrategia Nacional de Vivienda de Canadá. Un lugar al que llamar hogar]. (en línea). <https://www.placetocallhome.ca/> , acceso 21 de septiembre de 2018.

- La **financiación pública de la propiedad privada** ha sido el elemento vertebrador de la política de vivienda desde los años 50. A través de deducciones fiscales, subvenciones a promotoras y fomento del endeudamiento familiar, los poderes públicos promovieron el tratamiento de la vivienda como un activo de inversión más que como un bien para satisfacer el acceso a una vivienda adecuada.
- Con la recuperación de la democracia a finales de los años 70, el Estado dedicó a la vivienda un artículo de su entonces nueva Constitución y también se comprometió internacionalmente a proteger y desarrollar este y otros derechos sociales. Pero el derecho internacional no llegó a permear las políticas públicas. **Durante tres décadas la vivienda fue un instrumento de fomento económico, pero no una política social y mucho menos un Derecho Humano.**
- El notable avance económico de los primeros años de este siglo se debió a un **modelo productivo basado en el ladrillo**. La construcción estimuló la economía durante décadas, pero es social, medioambiental y económicamente insostenible apostar por este modelo de cara al futuro.
- Las crisis son consustanciales al modelo económico en el que nos desenvolvemos, pero que una crisis económica pase a ser una crisis de DDHH es resultado de acciones y omisiones sobre las que **los poderes públicos y los actores financieros deben rendir cuentas.**
- La **gestión de la crisis económica del periodo 2008 – 2013 ha demostrado una vez más que la vivienda en España se considera un activo inmobiliario con el que invertir o especular, pero no como un satisfactor de necesidades y un Derecho Humano.** La gestión de la crisis realizada directamente por el Ministerio de Economía y residualmente por el Ministerio de Fomento, demuestra la consolidación de una política económica inmobiliaria en el Estado y la marginalidad como política social de vivienda. Ciertamente se implementaron medidas como el Código de Buenas Prácticas, la moratoria de desahucios y el Fondo de Vivienda Social, pero llegaron muy tarde, de forma muy selectiva y las entidades financieras fueron las responsables de su gestión. Este periodo ha servido para reestructurar un sector financiero e inmobiliario que apuntale la extensión del proceso de financiarización de la vivienda en España.
- **Los planes de vivienda tradicionalmente han dejado fuera a las personas y familias más vulnerables** que tienen dificultades para proveerse de una vivienda en el mercado libre. Los requisitos de acceso a la vivienda de promoción pública, que sería la opción más adecuada para ellos, no facilitan el acceso de estas personas, en gran medida por establecer requisitos de ingresos que no pueden alcanzar.
- **Paradójicamente, las personas que han podido acceder a adquirir una vivienda y por determinadas circunstancias no pudieron seguir pagando las cuotas hipotecarias, no han podido acogerse a medidas de protección de deudores hipotecarios** por ser sus hipotecas demasiado altas, alcanzando las medidas de protección solo a aquellas personas o familias que se endeudaron hasta una determinada cantidad.
- **Las estrategias de vivienda exigen el trabajo conjunto de diferentes ministerios, diferentes niveles administrativos y las diferentes áreas de cada uno de estos.** Adoptar un enfoque de DDHH que considere el derecho a la vivienda como un derecho indivisible, obliga a incorporar en una estrategia de vivienda una mirada amplia que conecte diferentes políticas económicas y sociales.

- **La participación en derechos no debe ser una consulta o una contribución.** No es solo que las personas afectadas expliquen su experiencia, implica involucrar a los diferentes agentes en todas las etapas, desde el diseño hasta la supervisión de la estrategia de vivienda. Para ello es necesario acompañar y facilitar la comprensión de conocimientos técnicos y los canales para participar deben ser accesibles y consistentes con las prácticas de la población en situación de sinhogarismo y exclusión residencial.
- **En los últimos diez años el Gobierno ha continuado con el abordaje parcial y parcheado de la normativa y legislación multidimensional que conlleva una política pública de vivienda basada en los DDHH.** O bien legislando ante la obligación de trasponer directivas, sentencias europeas y comunicaciones internacionales o, en segundo lugar, tratando de afrontar las situaciones concretas (muy dramáticas en miles de casos) desde la urgencia y lo coyuntural. Además, cualquier intento territorial por recorrer esa senda, ha sido recurrido ante nuestro máximo Tribunal, y suspendidas muchas de las medidas que podían ir modificando poco a poco la situación estructural tejida en los últimos ocho decenios: la vivienda como inversión económica y no como derecho.

4.2. Recomendaciones

- **Configuración de un derecho subjetivo exigible a la vivienda mediante una interpretación sistemática** de los artículos 18 y 47 de la CE que, en base al desarrollo de la intimidad de la vida individual y familiar y al derecho a la vivienda, garantice un mínimo vital como derecho fundamental. Una hipotética reforma constitucional debería convertir en derechos fundamentales los derechos del Capítulo III para poder garantizar una mayor protección de las prestaciones residenciales mínimas que se deberían proteger conectándolas mediante las previsiones del gasto público (art. 31 CE) y a la estabilidad presupuestaria (art. 134 y 135 CE).
- **Lograr el compromiso político y su correlativo presupuesto necesario** a través de un Pacto de Estado que se comprometa con una Estrategia de Vivienda a largo plazo que supere los clásicos planes cuatrienales y destine un presupuesto anual de, al menos, el 2% del PIB para reparar el daño causado.
- **Considerar la vivienda social como equipamiento público** y para ello deben reservarse importantes porcentajes de suelo con uso dotacional. La vivienda social no puede, ni debe, venderse durante toda su vida útil.
- **Reformar la Ley de Enjuiciamiento Civil** para asegurar que los jueces tengan que evaluar caso por caso la proporcionalidad y razonabilidad de cada desahucio y desalojo.
- **Promover el uso de las viviendas vacías** a través del aumento de su tributación, y en caso de ser necesario a través de sanciones administrativas y la expropiación de uso.
- **Gravar el patrimonio neto de forma adecuada y suficiente** para contribuir a una sociedad basada en la igualdad de oportunidades. Frente a los doce Estados de la OCDE que tenían impuestos sobre el patrimonio neto en 1990, hoy sólo cuatro lo mantienen. Nuestro Estado es uno de esos cuatro países, pero la recaudación fiscal

del Impuesto de Sucesiones y Donaciones y del Impuesto sobre el Patrimonio es muy baja y varias CCAA han introducido bonificaciones importantes.

- **Establecimiento de la Mesa de Coordinación Intersectorial de la Estrategia Nacional de la Promoción de la Vivienda:** El Derecho Humano a la vivienda adecuada, como todos los DDHH, está interrelacionado y conectado con el resto (salud, protección social, medio ambiente, participación, igualdad, etc.); no sólo eso, la vivienda, en sí misma, se ramifica en múltiples dimensiones: el acceso a la energía, infraestructuras, urbanismo, accesibilidad, régimen de tenencia etc. A ello se une la organización territorial de su desarrollo competencial. Por todo ello, como ya ocurre con la salud, es esencial la creación de este espacio para consensuar una estrategia de vivienda y la correspondiente inversión desde los diversos niveles territoriales y orgánicos.
- **Regulación e intervención en el mercado del alquiler:** En un contexto de aumento de precios y de bajos ingresos es necesario garantizar una oferta de vivienda que ofrezca condiciones de alquiler estables y asequibles. Junto a la necesaria actividad de promoción de vivienda suficiente, son necesarias leyes que protejan a los inquilinos y que se limiten los precios del mercado de alquiler, con la creación de observatorios públicos que establezcan limitaciones de renta en las zonas de mayor demanda.
- **La acción del Estado debe garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en materia de DDHH,** de las empresas y los fondos de inversión, los inversores inmobiliarios y otros actores privados que invierten en vivienda. Asimismo, las actuaciones de instituciones europeas como la Comisión, el Banco Central Europeo deben someterse a los Derechos humanos en su actividad supervisora de los bancos nacionales, en especial de los créditos dudosos.
- **Diseñar y utilizar un sistema de indicadores de proceso y de resultado:** La comprensión de la vivienda como una actividad económica ha llevado a que, en el Estado, los indicadores que se han utilizado para su evaluación recojan datos sobre la aportación del sector de la construcción al PIB, el valor tasado de la vivienda, los precios del suelo o las transacciones inmobiliarias. Es difícil encontrar los resultados de la política pública de vivienda de los diferentes niveles administrativos de forma agregada. Esta información no se trabaja conjuntamente con la Encuesta de Condiciones de Vida del INE que recoge por ejemplo las personas que han tenido retrasos en el pago con la vivienda principal. Tampoco existe ninguna conexión entre la información de vivienda protegida y las relativas a las Encuestas de Personas Sin Hogar – Centros (bianuales) o EPSH-Personas (2005 y 2012) del INE. La única conexión actual hace referencia al número de viviendas y personas usuarias alojadas en desarrollo del programa estatal *Housing First*.
- **Creación de una tipología de vivienda social específica para personas en situación de sin hogar:** Cada vez más, las personas en situaciones de pobreza no solo requieren de una vivienda a la que acceder, sino que también requieren otros tipos de servicios sociales, de salud y en especial de acompañamiento. Este tipo de vivienda social con servicios de apoyo implica una definición, producción, asignación, tenencia y financiación diferente a la clásica VPO. Para ello deben replantearse normativas, crear nuevos servicios y recursos económicos. Requieren de un marco propio. La vivienda social con servicios de apoyo para personas en situación de sin hogar debe ofrecer una duración estable, unos costes asequibles y una buena ubicación y habitabilidad.

- **Participación directa de personas en situaciones de sinhogarismo y exclusión residencial** tanto en la definición, planificación como evaluación de una estrategia de vivienda.