

Notas sobre las directrices
propuestas por la Relatoría
Especial para una Vivienda
adecuada de Naciones Unidas **en
la implementación del Derecho
Humano a una vivienda
adecuada en el Estado español**

Informe Anual 2019



Madrid, 22 de noviembre de 2019

Reconocimiento del derecho a la vivienda como un Derecho Humano fundamental en la legislación y la práctica del Estado español:

Hoy en día la vivienda es afrontada desde dos miradas:

- **Economicista:** donde la vivienda se plantea como un bien de inversión y las políticas públicas que se aplican son para sostener dicho mercado (suelo para edificar etc.) y para facilitar su consumo (beneficios fiscales y tributarios) y evitar su pérdida (fórmulas de endeudamiento etc.) Ha sido esta vía la aplicada durante los últimos 50 años en nuestro país, facilitando el acceso a la propiedad y creando una burbuja inmobiliaria sostenida en el endeudamiento personal – donde la devolución de la vivienda no supone la finalización de la carga-.
- **De Derechos Humanos:** realización de la función social de la vivienda donde se cumplen los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Artículo 25 Declaración Universal de los DDHH y Pacto Internacional de Derechos Civiles Económicos y Culturales (PIDESC) – Observaciones Generales nº 4 y 7-; R202 Recomendaciones sobre pisos de protección oficial de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); Informes de los Relatores especiales sobre la vivienda adecuada en Naciones Unidas (2008 , 2012, 2016, 2017, 2018 y 2019) y de nuestro derecho regional (Convenio Europeo de DDHH y Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea), estatal (Artículo 47 de la Constitución Española¹ y Artículo 1 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana²) y autonómico (leyes de vivienda y de función social de la vivienda):
 - Sustentado en la dignidad de la persona y de los pueblos, y en la no discriminación y la igualdad.
 - En relación con todos los Derechos Humanos (salud, educación, protección social, seguridad, vida, dignidad...).
 - Acceso universal (facilitar el acceso a todas las personas. En especial a las más vulnerables).
 - Disfrute del Derecho (no hay que ser propietario/a para disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Son muchas las fórmulas de tenencia).
 - Garantía de su sostén por las Administraciones públicas (responsabilidad del Estado ante los Derechos de sus habitantes).

De forma evidente, nos parece fundamental que nuestras políticas públicas en vivienda y en urbanismo han de partir desde esta segunda mirada, han de sustentarse y fundamentarse en ello. Entendiendo que la función social es esencial, no sólo en momentos (que también) de grave emergencia habitacional, sino de forma permanente y estructural en el enfoque de políticas públicas de urbanización, rehabilitación, alquiler, infraestructuras, comunicación, y otras fórmulas posibles de acceso a este Derecho Humano.

Una vivienda digna y adecuada, como nos dice Naciones Unidas en su Declaración Universal de DDHH, va más allá de acceder a un techo (lema de la Campaña Nadie Sin Hogar 2008 de Cáritas y varias entidades sociales). Porque conlleva, para su plena realización:

- Seguridad jurídica de la tenencia (y su defensa en caso de peligro de perderla – desahucio-)
- Posibilidad de servicios e infraestructura.
- Gastos soportables (sin comprometer necesidades básicas). Acceso a suministros (hicrocarburos, gas, agua, internet...). Prevención de la llamada “pobreza energética”.
- Habitabilidad (seguras a nivel físico). Derecho a la rehabilitación y restauración. Eficiencia energética.
- Asequibilidad (colectivos especiales)
- Entorno (lugar con accesos a otros derechos: salud, cultura, educación etc.)

¹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229

² <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11723-consolidado.pdf>

Por tanto, la implementación de este Derecho Humano en nuestro Estado, conlleva, tanto en la fase de desarrollo de políticas públicas y normativa, como en la propia redacción de las mismas, una mirada holística e integral de múltiples espacios, no sólo el tradicional y habitual adjudicado a vivienda física (fomento, urbanización, arquitectura etc.); sino también los referidos a bienestar social, salud, educación, economía y hacienda, comunicación e infraestructuras, empresas y empleo y agricultura, medio ambiente y desarrollo rural; como así nos impulsa a hacer la Nueva Agenda Urbana (Nº 13.b), Nº 31, Nº 33, Nº 99, Nº 103, Nº 105, Nº 106, Nº 107, Nº 108 y Nº 155) y nuestra propia Agenda Urbana Española³ especialmente en su Objetivo Estratégico nº 8.

Otra característica del desarrollo del Derecho Humano a la Vivienda, además de lo descrito anteriormente, estaría en el ejercicio de la responsabilidad que las Administraciones Públicas tienen de organizar la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda: la de posibilitar el acceso a dicho Derecho Humano a todas las personas, y en especial, a las más vulnerables.

Así pues, es esencial contemplar procedimientos y herramientas que faciliten el acceso y sostén de vivienda, en especial a las personas más vulnerables y en situaciones de exclusión: tanto en materia de urgencia habitacional (desahucio, salida de hospital-prisiones, desastre natural etc.) como estructurales (mercado de alquiler privado, alquiler social, censo de viviendas vacías etc.) Así nos anima a tener como objetivo la Meta 11.1 de los ODS (ciudades para todas las personas) y nos propone la Relatora Especial para una Vivienda Adecuada del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Informe de 2016 sobre el Derecho a la Vida Digna y el Derecho Humano a la Vivienda Adecuada.

Todo lo anterior, junto con las claves que Cáritas Española lleva consolidando en los últimos diez años (Políticas Públicas basadas en el Derecho Humano a una Vivienda Adecuada y la no criminalización de la pobreza en el espacio público) creemos entonces esencial para su desarrollo e implementación:

- **El respeto de los Derechos de la persona, materiales y espirituales**, es lo único que garantiza una vivienda digna.
- **Interrelación de los Derechos**: “No cabe garantizar unos y negar otros. Lo exige la dignidad de la persona y, para los cristianos, su condición de hijo de Dios”
- **La casa, el hogar, la vivienda, la ciudad, el Hábitat, es un Derecho para la vida en dignidad**. No es una inversión económica. La vivienda es un espacio vital imprescindible para la socialización y un factor de inclusión social de primer orden.
- **El territorio es un hábitat imprescindible para las personas y los pueblos**. Es un “derecho sagrado” (Encuentro del Papa Francisco con los movimientos populares en Roma, septiembre 2014 y Santa Cruz, Bolivia, julio 2015).
- **Vivimos en una casa común** y no podemos olvidar que la mayoría de “los territorios ancestrales nos proveen de agua, oxígeno, alimentación, energías... que están siendo esquilmas y extraídas con la ganancia inmediata como guía y sin tener en el centro a la persona y su plena dignidad”.
- **Tampoco podemos olvidar que es un derecho universal y que las comunidades de migrantes se enfrentan a fuertes desafíos relacionados con el acceso a cualquier alojamiento, y mucho más si se trata de una vivienda digna y adecuada**. Hay muchos factores que contribuyen a ello, en especial la inexistencia de vivienda social accesible. También no tener acceso a subsidios de vivienda en alquiler; los procedimientos administrativos de tramitación; los bajos salarios y la discriminación y prejuicios por parte de la sociedad. **La expresión de la universalidad de los derechos encuentra su realización en el acceso pleno y sin condiciones cuando cualquier ser humano se encuentra en la necesidad de ver garantizado, proveído o defendido ese derecho.**
- **Universalidad e indivisibilidad son las líneas distintivas de los Derechos Humanos**: “Son dos principios guía que exigen siempre la necesidad de arraigar los derechos humanos en las diversas culturas, así como de profundizar en su dimensión jurídica con el fin de asegurar su pleno respeto”.

³Ministerio de Fomento <http://www.aue.gob.es/>

Desde estos presupuestos que, como decíamos más arriba, son la línea troncal y sustento de las propuestas políticas y legislativas que hemos venido haciendo a nuestras Administraciones públicas (en lo estatal y en lo territorial) en los últimos años, es desde donde podemos manifestar, ante el planteamiento que nos hace la Relatoría especial para una vivienda adecuada de Naciones Unidas que:

- **En el Estado español y en el diseño y ejecución de sus políticas públicas la vivienda ha sido considerada como un bien de inversión y no como un Derecho Humano** (Diagnóstico realizado por Ministerio de Fomento, Apartado Vivienda Página 33 Agenda Urbana Española 2018⁴). Así también lo vuelve a manifestar nuestro Gobierno en la última reforma legal sobre vivienda desarrollada en el apartado siguiente: *El tercer motivo que justifica la urgencia y necesidad de las medidas es la escasez del parque de vivienda social, que en España ofrece cobertura a menos del 2,5% de los hogares, una cifra que contrasta con los porcentajes sensiblemente superiores al 15% registrados en algunos de los principales países de nuestro entorno, como Francia, Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Austria o Dinamarca. Ello se debe a diferentes causas, entre las que se encuentra la orientación, durante décadas y casi en exclusiva, de las políticas públicas hacia modelos de vivienda protegida en régimen de propiedad.*
 - o Las modificaciones normativas que se llevaron a cabo a partir de los años 2012-2013 (explosión de la burbuja inmobiliaria y grave crisis habitacional, social y económica en nuestro Estado) fueron diseñadas desde el Ministerio de Economía y desde la perspectiva del “deudor hipotecario⁵”: **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. 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. **Real Decreto 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de 2ª Oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. 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.**
- Un cambio y una novedad a nivel estatal ha supuesto La dificultad del acceso y mantenimiento de la vivienda en alquiler por parte de un porcentaje de españoles cada vez más numeroso, dio lugar a la **aprobación el pasado 1 de marzo de 2019, del “Real Decreto-ley 7/2019, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler⁶”** instrumento normativo cuya adopción se aprobó por razones de urgente necesidad. Y es que la situación de especial vulnerabilidad que sufren los arrendatarios de las grandes ciudades españolas, requería una regulación más protectora para ellos. La nueva regulación se centra en aspectos concretos de los contratos de alquiler como los plazos y sus prórrogas de vigencia. Además, se retrotrae a las normas reguladoras de los alquileres anteriores al 2013 (año en que se modificó la normativa con un carácter claramente liberalizador del mercado) y vuelve a ampliar el plazo mínimo del contrato de alquiler hasta los 5 años (7 en el caso de que el arrendador sea persona jurídica) y se amplían las prórrogas tácitas que pasan de 1 a 3 años.

En sus fundamentos de Derecho remarca: *En este sentido, cabe recordar que el artículo 47 de la Constitución Española proclama el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y, a nivel internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su artículo 25 sitúa la vivienda como objeto de un derecho fundamental de las personas, tan elemental y básico como el alimento, el vestido o la asistencia médica.*

⁴ Ministerio de Fomento http://www.aue.gob.es/sites/aue/files/02_00-doc_diagnostico.pdf

⁵ OLEA FERRERAS, S. Y OTROS (2019) “El sistema público de vivienda en el Estado español. Sin estrategia ni fundamentación en los Derechos Humanos”. FOESSA 2019

⁶ <https://www.boe.es/boe/dias/2019/03/05/pdfs/BOE-A-2019-3108.pdf>

Esta normativa ha sido recurrida ante nuestro Tribunal Constitucional⁷ por el Grupo Parlamentario del Partido Popular (pendiente de Sentencia).

- **Nuestra Constitución** reconoce el derecho a la vivienda en su articulado, pero ha sido permanentemente puesto en cuestión (formal y materialmente) a nivel legislativo, jurídico y práctico al encontrarse dentro de una sección (principios rectores de las políticas públicas) carente de la protección directa del artículo 53 (recurso de protección jurisdiccional ante la jurisdicción ordinaria, recurso de amparo ante nuestro Tribunal Constitucional).
 - Al punto de que **la última Sentencia de nuestro más alto Tribunal** en referencia a la vivienda (Sentencia 32/2019, de 28 de febrero del Tribunal Constitucional sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en relación con la ocupación ilegal de viviendas) hace pocos meses señalaba en su Fundamento número 6: *conviene recordar ante todo que el art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental, sino que enuncia “un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias” (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; y en el mismo sentido, SSTC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3, y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4). Los poderes públicos vienen así obligados a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en particular regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, conforme determina el art. 47 CE. Por tanto, en la medida en que el art. 47 CE no garantiza un derecho fundamental sino que enuncia un principio rector de la política social y económica, una directriz constitucional dirigida a los poderes públicos (...).*
- **Cuestión muy diferente ha sido el espacio de las Comunidades Autónomas**, donde ya en 2007 Cataluña, por primera vez en el Estado español, se publicó una ley (Ley 18/2007, de 28 de diciembre) del derecho a la vivienda. Y la última ley autonómica publicada a día de hoy, Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, recoge los pasos dados en once años (con la constante amenaza de los recursos por inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno – hasta 2018- contra cada una de las normativas autonómicas aprobadas) dándonos algunas claves más: sigue la senda trazada por Andalucía de desarrollar el contenido del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el regional europeo además de sustentarse en nuestros derechos fundamentales (como hemos visto más arriba, cuestionado por nuestro Tribunal Constitucional); constata la especial significación que tiene en el desarrollo de un derecho humano la referencia a situaciones de vulnerabilidad; habla de acciones estructurales e integrales (quizás unas pequeñas notas hacia la interrelación de derechos); se preocupa de dar definiciones y tipologías de vivienda etc. En este sentido, ha sido muy importante el avance en el intento de definir y diferenciar la **vivienda pública** (requisitos de ingresos económicos y justificantes – nóminas, contratos etc.) de la **vivienda asequible** (precio/renta menor al fijado en el mercado libre) y la **vivienda social** (para personas y familias en situación de especial vulnerabilidad que no tengan recursos). Sólo las Comunidades de Castilla La Mancha, Asturias, Madrid, Cantabria y Ciudades Autónomas de Melilla y Ceuta no cuentan a día de hoy con normativa de vivienda.

Por último, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco ha sido la **primera en introducir el Derecho Subjetivo de “acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada”** (seguida años después por la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana). Que conlleva la posibilidad de acceder a una vivienda (pública o en mercado libre) proveída por las Administraciones Públicas o, de no encontrarse disponible, una ayuda económica para poder asumir su coste (en la situación actual de carencia de vivienda pública disponible está siendo la vía más utilizada). En ambas normativas (País Vasco y Comunidad Valenciana) el Tribunal Constitucional ha anulado la posibilidad de reclamar el derecho subjetivo a la vivienda en el ámbito jurisdiccional.

⁷ https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2019_068/NOTA%20INFORMATIVA%20Nº%2068-2019.pdf

Diseño, implementación y monitoreo de estrategias integrales para el desarrollo, disfrute y garantía del derecho a la vivienda en el Estado español:

En nuestro Estado tenemos tres estrategias/planes en relación con el derecho a la vivienda. Sólo unas notas respecto a estos tres instrumentos:

- **Plan Estatal de la Vivienda 2018-2021⁸:** como ya manifestamos en conjunto con el resto de entidades de EAPN España⁹, *EAPN España considera que este Plan, siendo continuista respecto del Plan de Vivienda 2013-2016, no va a resolver la situación de exclusión residencial a la que se ve abocada una parte de la población, y que requiere de un cambio drástico de rumbo de nuestras políticas de viviendas. En el Plan no se han tenido en cuenta la posibilidad de incorporar en algunos de sus programas, como el de fomento del alquiler, criterios de priorización de situaciones sociofamiliares que añaden mayor vulnerabilidad; por ejemplo, no considera la situación de familias con menores a cargo, la monoparentalidad o monomarentalidad, las situaciones de violencia machista, etc. Siendo uno de los objetivos de este Plan de Vivienda el fomento del alquiler, hubiera sido deseable la reincorporación de las desgravaciones fiscales en el tramo estatal del IRPF por el alquiler de vivienda, tal y como existían previamente al Plan anterior. Si bien consideramos las ayudas al alquiler una buena herramienta dentro una política de vivienda, “es importante que este programa no genere efectos inflacionistas en el mercado”. En este sentido, EAPN España considera un error incorporar de nuevo ayudas, directas o indirectas, a la compra de vivienda, que reactiva nuevamente el ciclo especulativo construcción-compra-endeudamiento. En cambio, “valoramos positivamente que el Plan, a diferencia del anterior, contemple específicamente los supuestos de infravivienda y chabolismo, dando así respuesta a uno de los principales problemas de exclusión socioresidencial. Importante reseñar que el presupuesto destinado a vivienda fue del 0,03% del PIB, muy lejos de la media europea.*
- **Agenda Urbana Española:** proceso muy participativo y con un resultado muy positivo (diagnóstico, objetivos, indicadores de seguimiento y actuación, datos descriptivos relacionados y diversidad de tipología de objetivos). Al igual que la Agenda Urbana Mundial y la Agenda Urbana Europea, es un instrumento no vinculante para los niveles estatal, autonómico y local, 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 futuros Planes Estatales de Vivienda.*
- **Estrategia Nacional Integral para personas sin hogar¹⁰:** como han manifestado las entidades sociales desde su inicio, esta Estrategia nace con un solo foco en la situación de calle/institucionalización (ETHOS 1 y 2), sin enfoque integral; desde la metodología de intervención social y no desde las políticas públicas con enfoque del derecho humano a la vivienda. Además, y muy grave, sin presupuesto económico. A día de hoy se está llevando a cabo por el Gobierno la evaluación intermedia en coordinación con las entidades sociales (hemos solicitado que también participen las personas afectadas). Haremos llegar a esta Relatoría su resultado.

⁸ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-3358

⁹ EAPN-España <https://eapn.es/noticias/810/eapn-espana-considera-que-el-nuevo-plan-estatal-de-vivienda-no-resuelve-la-situacion-de-exclusion-residencial-de-la-poblacion-mas-vulnerable>

¹⁰ Ministerio de Salud, Consumo y Bienestar Social

<https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasinfancia/inclusionSocial/docs/ENIPSH.pdf>

Desarrollo progresivo en el Estado español del derecho a una vivienda adecuada de conformidad con el estándar de razonabilidad de Naciones Unidas:

Hay tres datos que permiten hacer una rápida foto (teniendo como fuentes a la Administración Pública y al Banco de España):

- El parque de vivienda pública ofrece cobertura a menos del **2,5% de los hogares**.
- El parque¹¹ de vivienda protegida con calificación definitiva ha pasado de ser de **63.900 viviendas en 2018** (año de comienzo de la grave crisis económica y residencial que dio lugar a hablar de “emergencia habitacional” en el Estado español) a **2.737 en 2018**.
- La inversión en vivienda protegida en 2018 ha sido de **7000 viviendas**¹²

Si consideramos que, de otro lado, durante 2018¹³ se produjeron un total de **26.247 ejecuciones hipotecarias de viviendas urbanas** (sin contar de alquiler) iniciadas e inscritas en el registro de la propiedad, podemos decir que el Estado español no está llevando a cabo un desarrollo progresivo del derecho a una vivienda adecuada de conformidad al estándar de razonabilidad de Naciones Unidas si además tenemos en cuenta que **nuestro crecimiento económico**¹⁴ según nuestro Instituto Nacional de Estadística, **está siendo, desde 2014 (año de finalización de la crisis) positivo:**

**Crecimiento en volumen
(Revisión Estadística 2019)**

Año	Tasa anual (en %)
2018 (A)	2,4
2017 (P)	2,9
2016	3,0
2015	3,8
2014	1,4
2013	-1,4
2012	-3,0
2011	-0,8
2010	0,1

Fuente. INE

Además, según los datos¹⁵ que hemos presentado junto con nuestra fundación FOESSA ante el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los Derechos Humanos: *La mirada a la exclusión en la dimensión de la vivienda se compone de 8 indicadores (infra vivienda, deficiencias graves en la construcción, insalubridad, hacinamiento, tenencia de la vivienda en precario, entorno degradado, hogares con personas con movilidad reducida y barreras arquitectónicas, y gastos excesivos en vivienda). En el conjunto de la sociedad el 23,7% de la población está afectada por algún indicador de esta dimensión, cifra que se eleva hasta el 60% de la población expulsada, marcando un máximo de afectación en esta dimensión entre la población excluida. Los gastos excesivos en la vivienda se multiplican por 4 entre las personas que viven en la sociedad expulsada. El 40% de éstas familias (724.000) sufren gastos excesivos relacionados con la vivienda que les sumerge en la pobreza severa (menos de 288€ por unidad de consumo). (...) La vivienda insegura multiplica por 5 su afectación entre las familias de la sociedad expulsada. El 22% de éstas (400.000) sufren la inseguridad en la vivienda. La vivienda inadecuada afecta de manera más intensa a la sociedad expulsada, multiplicando por 3,5 la afectación general y alcanzando al 35% de estas familias (624.000).*

¹¹Ministerio de Fomento <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000>

¹² BANCO DE ESPAÑA https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/si_1_5.pdf

¹³ Instituto Nacional de Estadística <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=7709>

¹⁴Instituto Nacional de Estadística https://www.ine.es/prensa/pib_tabla_cne.htm

¹⁵ RELATORÍA EXTREMA POBREZA Y DDHH DE NACIONES UNIDAS. Castellano: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/32_Caritas_FOESSA_SP.pdf English: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/32_Caritas_FOESSA_EN.pdf

En el extremo de la exclusión residencial, encontramos a aquellas familias que sufren la concurrencia de la vivienda insegura e inadecuada, que entre la población expulsada se multiplica por 11 afectación, y alcanza al 14% de éstas familias (253.000). Así como aquellas personas que no cuentan con un hogar y que viven en situaciones de sinhogarismo, un volumen estimado en 33.725 personas.

	% afectación So- ciedad en General	% afectación Ex- pulsados	Población expul- sada afectada	Ratio
Algún indicador de la dimensión de la vivienda	23,7	60,0	1.000.000	2,5
Vivienda Insegura	4,5	22,3	400.000	4,9
Vivienda Inadecuada	9,9	34,7	624.000	3,5
Inadecuada e Insegura	1,2	14,1	253.000	11,8
Gastos Excesivos	11,0	40,3	724.000	3,7

El reflejo de todas estas medidas (planes estatales de vivienda y modificaciones en la regulación del mercado de alquiler) en el régimen de tenencia de la vivienda ha sido:

	2013	2014	2015	2016	2017
Propiedad	77,7%	78,0%	77,3%	77,1%	76,7%
Alquiler precio mercado	12,9%	12,4%	13,1%	13,8%	14,3%
Alquiler inferior precio mercado	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,6%
Cesión	6,9%	7,0%	7,1%	6,5%	6,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV 2018¹⁶

Abordaje de la discriminación y garantía de igualdad en la vivienda en el Estado español:

Desde 2005, los Planes Estatales de vivienda han contenido programas específicos de ayuda (alquiler y compra) a personas consideradas en situación de mayor desprotección y/o vulnerabilidad:

	Situaciones priorizadas de personas y familias (también denominado sectores preferentes)
Plan Estatal de Vivienda 2005-2008	<ul style="list-style-type: none"> ○ Compradores que acceden por primera vez a la vivienda en propiedad. ○ Jóvenes de hasta 35 años. ○ Personas mayores de 65 años y sus familias. ○ Víctimas de la violencia de género y víctimas del terrorismo. Familias numerosas. ○ Familias monoparentales. ○ Personas con discapacidad y sus familias. ○ Otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social.
Plan Estatal de Vivienda 2009-2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Unidades familiares con ingresos que no excedan de 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (en adelante, IPREM), a efectos del acceso en alquiler a la vivienda, y de 2,5 veces el mismo indicador, a efectos del acceso en propiedad a la vivienda. ○ Personas que acceden por primera vez a la vivienda. ○ Jóvenes, menores de 35 años. ○ Personas mayores de 65 años. ○ Mujeres víctimas de la violencia de género. ○ Víctimas del terrorismo. ○ Afectados por situaciones catastróficas. ○ Familias numerosas. ○ Familias monoparentales con hijos.

¹⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2018) Encuesta de Condiciones de Vida 2017. Resultados nacionales. Vivienda.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Personas dependientes o con discapacidad oficialmente reconocida, y las familias que las tengan a su cargo. ○ Personas separadas o divorciadas, al corriente del pago de pensiones alimenticias y compensatorias, en su caso. ○ Personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo. ○ Otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social determinados por las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.
Plan Estatal de Vivienda 2013-2016	<ul style="list-style-type: none"> ○ Familias numerosas. ○ Mujeres víctimas de violencia de género ○ Personas con discapacidad ○ Personas afectadas por desahucios y sujetas a medidas de flexibilización de las ejecuciones hipotecarias ○ Víctimas del terrorismo.
Plan Estatal de Vivienda 2018-2021	<ul style="list-style-type: none"> ○ familia numerosa; ○ unidades familiares monoparentales con cargas familiares; ○ personas que hayan sufrido una ejecución hipotecaria previa de su vivienda habitual, o que hayan dado su vivienda habitual en pago de deuda; ○ unidades de convivencia en las que exista alguna víctima acreditada de violencia de género; ○ unidades de convivencia en las que alguna persona asume la patria potestad, tutela o acogimiento familiar permanente del menor huérfano por violencia de género; ○ unidades de convivencia afectadas por situaciones catastróficas; unidades de convivencia que cuenten con algún miembro con discapacidad; ○ unidades de convivencia en las que todas las personas integrantes se encuentren en situación de desempleo y hayan agotado las prestaciones correspondientes a tal situación; ○ mujeres en situación de necesidad o en riesgo de exclusión, en especial cuando tengan hijos menores exclusivamente a su cargo; ○ y de personas sin hogar. ○ personas que hayan sufrido daños incapacitantes como consecuencia de la actividad terrorista, el cónyuge o persona que haya vivido con análoga relación de afectividad, al menos los dos años anteriores, de las víctimas fallecidas en actos terroristas, sus hijos y los hijos de los incapacitados, así como los amenazados.

Cuadro: Elaboración propia.

También se ha abordado la discriminación y la exclusión de grupos y personas especialmente vulnerables en el *“Real Decreto-ley 7/2019, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler”*. Dicha norma aborda la problemática de las personas con discapacidad o movilidad reducida; sienta las bases para regular aspectos relacionados con las deficiencias en materia de accesibilidad a las viviendas habitadas por personas con discapacidad o movilidad reducida en un contexto demográfico marcado por un progresivo y alarmante envejecimiento de la población la cual se prevé que en la próxima década más de 10 millones de españoles tendrán más de 65 años. Ese es el motivo y la causa de que se modifique la Ley de Propiedad Horizontal que regula el funcionamiento de las comunidades de propietarios.

De otro lado el mismo Real Decreto-ley 7/2019 introduce una cierta protección, en los supuestos en los que las partes acuerden en el contrato de alquiler que en caso de fallecimiento del arrendatario no habrá derecho de subrogación. Se introduce la excepción de que no podrá pactarse esa renuncia al derecho de subrogación a la muerte del arrendatario cuando las personas que convivieran con él a fecha de su muerte se encontraran en una situación de especial vulnerabilidad y afecten a menores, personas con discapacidad o mayores de 65 años.

Es importante señalar que, a pesar de que nuestra normativa¹⁷ facilita el **empadronamiento** a cualquier persona que se encuentre viviendo en un municipio (utilizando cualquier medio de prueba para demostrar esa realidad y con la tramitación, en su caso, del llamado “empadronamiento ficticio” cuando no se disponga de domicilio); el cotidiano intento de ejercicio de este Derecho a una Buena Administración se ve dificultado (al no facilitar

¹⁷ Resolución de 30 de enero de 2015 del Instituto Nacional de Estadística (publicada el 24 de marzo de 2015 en el BOE nº 71) sobre Instrucciones a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal.

impresos de petición, demora excesiva en la tramitación de citas o cierre del servicio, excesiva documentación solicitada, negativa a empadronar etc.)

En especial para las personas en situación de sin hogar (calle, habitaciones, “camas calientes”, asentamientos urbanos y rurales etc.) suponiendo una grave discriminación y dando lugar, al no tener acceso a la “llave de los derechos” (el empadronamiento), a la estigmatización y expulsión de la sociedad, junto con una gravísima vulneración de Derechos Humanos.

Eliminación del sinhogarismo en el menor tiempo posible:

Nos remitimos a la página 5 para la referencia a la Estrategia Nacional Integral para personas sin hogar. Además, y como ejemplos, se ha aprobado la Estrategia Vasca para Personas sin hogar¹⁸, la local¹⁹ y la autonómica²⁰ de Madrid, las locales de Barcelona²¹ y de Zaragoza²²...

Una de las cuestiones más relevantes es que no existe un diagnóstico de la realidad de las personas en situación de sin hogar (ETHOS 1, 2, 3 y 4) en el Estado. Son años ya pidiendo las entidades sociales modificaciones en las Encuestas de personas sin hogar (llevadas a cabo con personas institucionalizadas) y de centros (institucionalizados para personas sin hogar ETHOS 2); hace pocos días hemos presentado ante el Ministerio de Salud, Consumo y Bienestar Social una propuesta de modificación que sea llevada a cabo por el INE incluyendo, además de las dos anteriores, también la Encuesta de Condiciones de Vida para tener también información de las situaciones de vivienda insegura e inadecuada (ETHOS 3 y 4). **Podemos afirmar que hoy en día no sabemos cuántos cientos de miles de personas viven en situación de sin hogar en el Estado español (ETHOS 1, 2, 3 y 4)**

Respecto a los **recuentos en calle** llevados a cabo en los municipios (en ocasiones sólo por entidades sociales y plataformas, y en otras en colaboración con la Administración pública) algunas notas proporcionadas por las Cáritas Diocesanas de referencia (Barcelona, Bilbao y Madrid):

En el año 2008 se realizó el primer recuento de personas en situación de sin hogar en la **ciudad de Barcelona** iniciándose ese recuento con la intervención del Ayuntamiento de la ciudad el año 2011. De los datos resultantes del recuento realizado en la ciudad de Barcelona podemos afirmar que cada año aumenta el número de personas en situación de calle. Tras los primeros recuentos, en el año 2015, se presentó una moción en el Parlamento de Cataluña solicitando al Gobierno de la Generalitat a que instase a los Ayuntamientos a realizar recuento de personas sin hogar cada dos años. Dicha propuesta no se ha llevado a cabo y actualmente los recuentos los realizan las ciudades de Cataluña que voluntariamente lo hayan decidido.

En el **caso de Bilbao**, se llevan realizando recuentos desde el año 2010. En la actualidad participan el Gobierno Vasco, las tres diputaciones, los ayuntamientos de las 3 capitales y varios municipios grandes de los tres territorios históricos. Se podría decir que este movimiento ha empujado a la estrategia de personas sin hogar vasca, pero no hay constatación de otros cambios.

En **Madrid** queremos destacar que los recuentos han conllevado posteriormente un incremento de los presupuestos para programas y proyectos; pero han tenido mucho menos impacto en cambios normativos (ordenanzas municipales). Si pequeñas "aperturas" hacia el empadronamiento, como incorporar el "programa de

¹⁸ GOBIERNO VASCO

https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/instrumento_valoracion/es_instrume/adjuntos/ESTRATEGIA%20VASCA%20PARA%20PERSONAS%20SIN%20HOGAR%202018-2021%20castellano.pdf

¹⁹ AYUNTAMIENTO DE MADRID

<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/IgualdadDeOportunidades/SamurSocial/NuevoSamurSocial/ficheros/LA RES.%20Estrategia%20Municipal%20erradicación%20sinhogarismo%202015-2020.pdf>

²⁰ COMUNIDAD DE MADRID <https://www.comunidad.madrid/transparencia/informacion-institucional/planes-programas/plan-inclusion-personas-hogar-comunidad-madrid-2016-2021>

²¹ AYUNTAMIENTO DE BARCELONA https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-documents/plan_lucha_sinhogarismo_barcelona_2016-2020.pdf

²² AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA <https://www.zaragoza.es/contenidos/derechosociales/sinhogarismo/Plan-Integral-Sinhogarismo18.pdf>

mascotas". También ha conseguido que se inicie el debate ante el vacío/mirada/mujer en calle -perspectiva de género. Lo más importante es que han generado debate en torno a los modelos de acompañamiento y han sido una buena praxis de ejercicio de ciudadanía.

Como avanzábamos en líneas anteriores, el sinhogarismo se está abordando desde metodologías de intervención y no desde políticas públicas con enfoque en el derecho humano a la vivienda. Es necesario un avance, tras lo conseguido con los enfoques de “vivienda primero o foco en la vivienda” que nos lleve al planteamiento de una política pública integral e interrelacionada con todos los DDHH. En especial es urgente (y así viene siendo reclamado hace más de 25 años por las entidades sociales) una coordinación y trabajo sistémico entre Siempre las áreas de vivienda y de servicios sociales junto con salud y economía social. Por ejemplo, siendo buena noticia el que el Plan Estatal de Vivienda 2015-2021 incluya a las personas en situación de sin hogar dentro de las situaciones de vulnerabilidad, sin embargo no tiene un programa específico, ni la crea una tipología de vivienda social permanente con servicios de apoyo flexibles y adecuados.

No contar con un parque de viviendas sociales²³ y la insuficiencia de ayudas a la vivienda están trasladando la problemática residencial a los servicios sociales, que asumen la resolución de situaciones más allá de los casos estrictamente de sinhogarismo, como, por ejemplo, la concesión de ayudas económicas para pagar fianzas u otros gastos que facilitan el acceso a una vivienda del mercado privado de alquiler (...). Los criterios de disponer de ingresos mínimos y estar empadronado en el municipio desde un cierto tiempo (meses o años) pueden determinar la exclusión, de facto, de una parte importante de personas sin hogar del acceso a una vivienda social. El acceso a la vivienda social debe dirigirse a la población que no puede acceder al mercado, pero, sobre todo, debe centrarse en figuras residenciales que permitan el acceso a la vivienda social de personas que disponen de ingresos muy reducidos o carecen de ellos, como es el caso de las personas sin hogar, que, a lo sumo, perciben una prestación mínima.

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 personas en situación de sin hogar, 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 existen los alojamientos (no permanentes) específicos para personas en situación de sin hogar, 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 personas sin hogar 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 situación de sin hogar y, los otros, viceversa. A falta de vivienda social para personas en situación de sin hogar, 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 el debido servicio múltiple e integral a la persona.

Poner fin a la criminalización y la discriminación de las personas y familias en situación de exclusión residencial:

Siguiendo el informe “Mean Streets” de FEANTSA²⁴, podemos definir la criminalización de la pobreza **como el uso de los sistemas administrativos y judiciales para minimizar la visibilidad social de la gente sin hogar o**

²³ OLEA FERRERAS, S. y FERNANDEZ EVANGELISTA, G. 2018 “Espacio público y penalización del sinhogarismo desde un enfoque de Derechos Humanos” Revista Barcelona Societat nº 22 Español: https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista-castellano/04_olea-profundidad-22-cast.pdf English: <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista-ingles/revista-barcelona-societat-22-eng.pdf>

²⁴ FEANTSA <https://www.feantsa.org/en/report/2013/12/13/mean-streets>

sometida a situaciones de severa exclusión social. Criminalizar la pobreza sería penalizar a las personas en situación de exclusión social grave por el mero hecho de desarrollar su vida en los espacios públicos.

Incumpléndose con ello el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (PIDCP) o la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000 (CDFUE).

La **Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC)** entró en vigor en 2015, y ha sido objeto de numerosas críticas por todo tipo de instituciones y organizaciones, por la criminalización de la pobreza que se desprende de su articulado. Es importante significar la trascendencia de esta ley en el ámbito de conformación del contenido de las ordenanzas municipales españolas, que afectan de forma directa a las personas en situación de exclusión social, residencial y económica.

Asimismo, las sanciones asociadas a algunas conductas son brutalmente desproporcionadas; 100 a 600€ por infracciones leves, 601 a 30.000€ por infracciones consideradas graves y 30.001 a 600.000€ por infracciones muy graves. Así una persona en situación de prostitución, consumo activo de estupefacientes en la vía pública o en situación de sin hogar de calle podría llegar a ser multada con 30.000€, sanción que parece desproporcionada ya para un ciudadano medio y que lo es, sin duda, mucho más para una persona en situación de exclusión social grave.

Además, se han eliminado las faltas del Código Penal y se han convertido, en su mayoría, en infracciones administrativas, privando a los presuntos infractores del acceso a la tutela judicial efectiva e inmediata, del principio de presunción de inocencia y de otras garantías asociadas al proceso penal, pudiendo llegar a imponerse sanciones por dichas infracciones administrativas notablemente más gravosas que las asociadas anteriormente a la comisión de faltas penales.

De otro lado la “**ordenanza tipo de protección y seguridad ciudadana**” de la **Federación Española de Municipios y Provincias** ²⁵(FEMP) que tiene el objetivo de preservar el espacio público como un lugar de encuentro y de expresión de las libertades públicas, anima a sancionar acciones como dormir y acampar; sentarse, recostarse o tumbarse en el mobiliario público; uso de parques, jardines y zonas verdes; rebuscar, manipular y recoger basura. Tirar basura; ejercer la mendicidad; lavarse o bañarse en el espacio público y el consumo de alcohol y estupefacientes.

La gran importancia de esta *ordenanza tipo* reside en que constituye la guía que siguen gran parte de los ayuntamientos, ya que sirve de base para posteriormente desarrollar sus propias ordenanzas adaptadas a las circunstancias y características concretas de cada municipio. Ciudades como Badajoz, Barcelona, Bilbao, Madrid, Málaga, Granada, Las Palmas de Gran Canaria, San Sebastián, Santander, Sevilla, Tarragona, Toledo, Valencia, Valladolid, Zaragoza... han llevado a cabo estas indicaciones en sus ordenanzas municipales de disfrute y uso del espacio público, de seguridad, de ciudadanía etc. con multas de varios cientos de euros según la tipología de infracciones (leves, graves y muy graves).

Garantía del derecho a la vivienda para las personas migrantes en el Estado español.

Las personas y familias extranjeras en España pueden acceder a vivienda pública si se encuentran en situación regular (autorizaciones administrativas) en el Estado español: Artículo 13 Ley Orgánica de Extranjería (LOEX): **Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles.**

En cuanto a la vivienda de emergencia social el artículo 14 LOEX dice: *Derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales. 1. Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles. 2. Los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas*

²⁵ FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS <http://femp.femp.es/files/566-373-archivo/Ordenanza%20Tipo%20de%20Convivencia%20Ciudadana%20FEMP.pdf>

condiciones que los españoles. En cualquier caso, los extranjeros con discapacidad, menores de dieciocho años, que tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico. 3. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas

Queda a la interpretación de las autoridades locales y autonómicas (que son las competentes en vivienda social de emergencia) determinar si la vivienda de emergencia social constituye una prestación social básica.

Algunos ejemplos:

-**Ciudad de Valencia:** Registro de demandantes de alquiler social²⁶(que es alquiler social para rentas bajas).

Entre los requisitos se solicita que las personas solicitantes deben ser mayor de edad o emancipadas, empadronadas en Valencia, que no dispongan de vivienda adecuada y que no tengan ingresos superiores a 3 IPREM. Si tienen pasaporte y están empadronadas podrían solicitarla ya que pone en la web que no deben tener ingresos superiores a 3 IPREM (con pasaporte no tendrían ingresos).

- **Ciudad de Burgos:** Parque Municipal de Viviendas²⁷ se requiere situación administrativa regular, especialmente porque están vinculadas a los desahucios hipotecarios y porque para acceder se requiere estar inscrito como demandante de vivienda en la Junta de Castilla y León (donde existe el mismo requisito)²⁸

- **Ciudad de Cartagena:** Servicio de Asistencia e Intermediación (SAVI²⁹) para prevenir situaciones de pérdida de vivienda; informar/ Orientar alternativas y recursos y asistir- Intermediar en los procesos de desahucios hipotecarios. Exige empadronamiento en la ciudad, tener dificultades económicas, riesgo de pérdida de vivienda habitual, situación de exclusión social... y no excluye personas inmigrantes en situación irregular.

Asegurar una participación significativa de todos los afectados en el diseño, implementación y monitoreo de políticas, programas y estrategias de vivienda.

La participación de la ciudadanía, organizaciones y asociaciones en el proceso de elaboración de anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y proyectos de normas reglamentarias impulsados por la Administración General del Estado 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 con carácter previo a la elaboración del texto** para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y las organizaciones más representativas con la intención de determinar los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma, la necesidad y oportunidad de su aprobación, sus objetivos y las posibles soluciones alternativas. La consulta pública deberá 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. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el texto deberá ser publicado en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

²⁶ AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

<https://www.valencia.es/ayuntamiento/Vivienda.nsf/vDocumentosTituloAux/Registro%20de%20demandantes%20de%20alquiler%20social%20?opendocument&lang=1&nivel=5>

²⁷ AYUNTAMIENTO DE BURGOS <http://www.aytoburgos.es/ayudas-y-subvenciones/bases-que-rigen-el-acceso-y-condiciones-de-uso-del-parque-municipal-de-viviendas-de-alquiler-social>

²⁸ COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

<https://vivienda.jcyl.es/web/jcyl/OficinaVivienda/es/Plantilla100/1284396279793/ / />

²⁹ AYUNAMIENTO DE CARTAGENA https://www.cartagena.es/plantillas/3.asp?pt_idpag=1815

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Para poder responder y articular propuestas en quince 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 y de las personas en situaciones de exclusión residencial.

El Informe **“Derechos desalojados. El derecho a la vivienda y los desalojos hipotecarios en España” de Amnistía Internacional (2015)** 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 hipotecarios contraviniendo el derecho internacional de los derechos humanos recogido 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 forzosos.

De otro lado, y como ya hemos referenciado en otros apartados de este Informe, los procesos de diseño de los Planes Estatales de Vivienda, Agenda Urbana Española y Estrategia Nacional Integral para personas sin hogar sí han contado con interlocución de las entidades sociales y plataformas.

Concretar las responsabilidades de cada nivel de gobierno en el Estado español y garantía de coordinación y rendición de cuentas para la realización del derecho a una vivienda adecuada.

El compromiso estatal 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**. 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 subvenciones a las Comunidades Autónomas 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 alquiler y las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos.

Las AEDE fueron suprimidas por el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, aunque se estableció un periodo transitorio para aquellos adquirentes que se subrogasen en el préstamo convenido del promotor, la RBE fue derogada por el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, pero tal como establece la norma, los beneficiarios que tenían reconocido el derecho a la renta básica de emancipación continuarán con el mencionado derecho hasta que cumplan los 30 años o hasta que la disfruten durante cuatro años. Los Presupuestos Generales del Estado de 2018 recogían un presupuesto para el gasto directo en política de vivienda del entorno de 480 millones de euros. Entre el año 2008 y el 2018 la partida de “Acceso a la vivienda y fomento de la edificación” de los Presupuestos Generales del Estado **se ha reducido un 69%** (Civio, 2018).

EL Real Decreto-ley 7/2019 inicia su exposición de motivos haciendo referencia expresa a la coordinación necesaria entre la Administración del Estado y las Administraciones territoriales. El texto regula algunos aspectos a desarrollar desde lo local: sobre fiscalidad; Impuesto de Bienes Inmuebles (de recaudación municipal los Ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50% para las viviendas desocupadas, definiendo a éstos efectos, que debe entenderse por inmueble desocupado. E introduce la posibilidad de que los Ayuntamientos, mediante ordenanza fiscal, establezcan bonificaciones de hasta el 95% en la cuota íntegra del impuesto).

A nivel local se están buscando alternativas a la falta de vivienda en ciudades con alta densidad de población y escasa vivienda pública. Así, la ciudad de Barcelona, desarrollando un artículo de la Ley 18/2007, del Derecho a la Vivienda en Cataluña, ha aprobado la obligación de que cada nueva edificación de edificios o rehabilitación integral de los ya existentes **deban destinar a vivienda asequible un 30% de las nuevas viviendas**.

Mejora de los asentamientos informales incorporando un enfoque basado en los Derechos Humanos.

Asentamiento en Lepe (Huelva)

Cáritas Diocesana de Huelva lleva veinte años acompañando la realidad de los asentamientos urbanos y rurales en esta provincia. Los últimos en coordinación con otras entidades territoriales en la Mesa de la Integración. Señalamos ahora las vulneraciones de Derechos Humanos más graves que se están produciendo al no existir políticas públicas con enfoque basado en los Derechos Humanos para estos asentamientos informales (pudiéndose ampliar la información en el **Informe Realidad de los Asentamientos en la provincia de Huelva 2017. Análisis, Diagnóstico y Propuestas**³⁰); recogiendo literalmente del mismo:

La provincia onubense ha experimentado grandes cambios en los movimientos migratorios desde finales del siglo XX hasta la actualidad. En las últimas tres décadas, Huelva ha dejado de ser una zona de emigrantes para convertirse en una zona de migrantes. El importante crecimiento y evolución que ha sufrido el sector agrícola del territorio ha sido, sin duda, la principal causa por la cual las personas migrantes deciden desplazarse hasta Huelva. Los numerosos puestos de trabajo que se ofrecían y se ofrecen desde este sector, el rechazo de los/las autóctonos/as a trabajar en las tareas agrícolas y la intervención tanto del Gobierno Español como de los Gobiernos de los países de origen de algunos/as de estos/as temporeros/as han sido y son los factores que han favorecido y favorecen la presencia de extranjeros/as en los campos onubenses. Sin embargo, es importante tener en cuenta que tanto la presencia de estas personas, cuantitativamente hablando, como el número de contratos que se realizaban y se realizan a migrantes en el sector agrícola, no se ha mantenido estables en el tiempo, sino que va han ido variando en función de los acontecimientos que se han producido a nivel social, político o económico.

*El desconocimiento de la realidad migratoria que estaba experimentando la provincia de Huelva hizo que se gestionase inadecuadamente, tanto por parte de las Administraciones Públicas como del empresariado privado, la llegada de los/las trabajadores/as extranjeros/as. **La ineficacia de las medidas, la falta de infraestructuras, de dispositivos locales de acogida, de hospedaje y de ubicación provocó la aparición de las infraviviendas o chabolas en las localidades agrícolas y freseras.** En la actualidad, los asentamientos chabolistas se localizan en los municipios de Lepe, Lucena del Puerto, Moguer, Palos de la Frontera y la mancomunidad de Mazagón.*

La insalubridad, la inseguridad y la ausencia de acceso a recursos básicos son una constante que se repite en todos y cada uno de los asentamientos analizados. Las personas que los habitan sobreviven, día tras día, con el riesgo de sufrir enfermedades (por falta de salubridad o encontrarse sin refugio ante las condiciones climatológicas), con una vida en estado de alerta, con la ausencia de recursos más básicos como el agua corriente o la electricidad, o con no tener cuatro paredes en las que poder refugiarse.

El acceso a la vivienda no es un lujo sino un derecho y una necesidad (art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Por ello que resulta inconcebible que haya personas que vivan en estas precarias condiciones debido, principalmente, a la ineficacia de las Administraciones Públicas (...)

El perfil de las personas que residen en los asentamientos suele responder, mayoritariamente, al de hombres con una edad comprendida entre los 18 y los 45 años. Aunque, en los últimos años, se ha detectado, también la presencia de mujeres, menores acompañados/as, menores no acompañados/as y jóvenes ex tutelados/as por la

³⁰ https://www.nadiesinfuturo.org/IMG/pdf/Informe_Asntamientos_Huelva.pdf

Junta de Andalucía. Estas personas suelen ser originarios/as, principalmente, de Ghana, Malí, Marruecos, Rumania y Senegal.

Todas las personas que residen en los asentamientos sufren, de una u otra manera, la fragilidad que les otorga el hecho de tener que vivir en condiciones precarias día a día; sin embargo, existen ciertos colectivos que son especialmente vulnerables, como es el caso de los/las menores, los/las menores no acompañados/as y los/las ex tutelados/as. Motivo por el cual, es necesaria y urgente la creación de medidas urgentes destinadas a garantizar la seguridad y la dignidad de la vida de estas personas.

Prohibición de desalojos forzosos y prevención de desahucios³¹.

En **2015**, España fue condenada por el Comité DESC³² (E/C.12/55/D/2/2014³³) por la falta de acceso efectivo a los tribunales para proteger el derecho a una vivienda adecuada y entre las recomendaciones generales finales, se hacía referencia en especial a los procesos de desahucio:

- a) Asegurar la **accesibilidad a recursos jurídicos** para las personas que se enfrentan a procedimientos de ejecución hipotecaria por falta de pago de préstamos;
- b) **Adoptar medidas legislativas y/o administrativas pertinentes** para garantizar que en los procedimientos de ejecución hipotecaria, **la notificación por edicto esté estrictamente limitada a situaciones en que se han agotado todos los medios para practicar una notificación personal**; y asegurándose la suficiente publicidad y plazo, de manera que la persona afectada pueda tener oportunidad de tomar real conocimiento del inicio del procedimiento y apersonarse al mismo;
- c) Adoptar medidas legislativas pertinentes para garantizar que el procedimiento de ejecución hipotecaria y las normas procesales **establezcan requisitos y procedimientos adecuados a seguir antes de que se proceda a una subasta de una vivienda o a un desalojo**, en observancia del Pacto y tomando en cuenta la observación general núm. 7 del Comité.

Dos años después, en **2017**, se produce una nueva condena (E/C.12/61/D/5/2015³⁴) ante el desalojo de una familia arrendataria como resultado de proceso judicial iniciado por la arrendadora (titular privado de una vivienda). Considerando el Comité que “*en ausencia de argumentos razonables del Estado parte con relación a todas las medidas tomadas hasta el máximo de sus recursos disponibles, el desalojo de los autores, sin que les fuera garantizada una vivienda alternativa por las autoridades del Estado parte en su conjunto, incluidas las autoridades regionales de Madrid, constituyó una violación de su derecho a la vivienda adecuada*”. Vulnerando por tanto el artículo 11.1 del PIDESC (en conjunto con los artículos 2.1 y 10.1 del mismo Pacto). Las recomendaciones generales ordenadas a nuestro Estado fueron:

- a) **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.

³¹ HOUSING RIGHTS WATCH English: <http://www.housingrightswatch.org/content/recent-decision-un-cescr-committee-deems-spain-violation-right-adequate-housing-third-time>

³² En aplicación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), al vulnerar el artículo 11 del Pacto <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> en referencia al Artículo 11. 1 del mismo: “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento*” desarrollado en sus Observaciones Generales nº 4 <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adeuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto> y nº 7 <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-7-derecho-una-vivienda-adeuada>

³³ <https://juris.ohchr.org/Search/Details/2010>

³⁴ <https://juris.ohchr.org/Search/Details/2407>

- b) 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.
- c) Adoptar **las 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 involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad.
- d) Formular e implementar, en coordinación con las comunidades autónomas 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 núm. 437. 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.

Seguimiento aplicación Dictamen:

Este 2º Dictamen ha sido tomado en consideración en la exposición de motivos de la última reforma llevada a cabo en nuestro Estado en vivienda, el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler *“En este sentido, cabe recordar el Dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, adoptado el 20 de junio de 2017 en el que, entre otros aspectos, instaba al Gobierno de España a asegurar que su legislación y su aplicación sea conforme con las obligaciones establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Y, en particular, señalaba la obligación de adoptar las medidas necesarias para superar los problemas de falta de coordinación entre las decisiones judiciales y las acciones de los servicios sociales en los procedimientos de desahucio de la vivienda habitual cuando afecta a hogares especialmente vulnerables”* y ha dado lugar a la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil Artículos 440 y 441 en referencia al procedimiento de desahucio de vivienda. Siendo algunas de las medidas el establecimiento expreso de que el órgano judicial competente fije el día y la hora exacta en que se va a proceder al lanzamiento y la obligación de comunicar a Servicios Sociales el lanzamiento cuando éste afecte a personas o familias vulnerables. Esa notificación puede dar lugar a la **suspensión del mismo hasta que se adopten las medidas que Servicios Sociales estimen oportunas**: de 1 mes a contar desde la fecha de fijación del lanzamiento cuando el arrendador sea persona física o de 3 meses si es persona jurídica.

Al respecto nos parece importante señalar, como así hemos hecho como miembro del **Grupo de Monitoreo de los Dictámenes DESC en España**, que las medidas propuestas en el RDL son insuficientes para dar cumplimiento a la totalidad de las recomendaciones del mismo. Se incluye a continuación un análisis de dicha reforma legal en el marco de las recomendaciones del dictamen en referencia a la prohibición de desalojos y prevención de desahucios hecho por nuestro Grupo de Monitoreo:

- **Respecto a la recomendación de adoptar medidas legislativas y/o administrativas pertinentes que garanticen 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:** El RDL es una oportunidad perdida para mejorar las garantías procesales de protección del derecho a la vivienda. Además del dictamen, el Comité DESC en sus observaciones finales a España en su 6º Examen periódico de 2018 recomendó a España que *“adopte un marco legislativo que establezca requisitos y procedimientos adecuados para llevar a cabo desahucios o desalojos forzados, que entre otros incorpore los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como las debidas garantías legales y procesales para las personas afectadas, asegurando que las personas afectadas tengan acceso a [...] a un recurso judicial efectivo”*. Sin embargo, el RDL no contempla una reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil que obligue a los jueces a evaluar caso por caso la proporcionalidad y razonabilidad de los desahucios de viviendas en alquiler en función de las circunstancias particulares de cada caso, el grado potencial de vulnerabilidad del inquilino/a y la desigualdad material y procesal entre el arrendador/a que presenta la demanda y el inquilino/a demandado/a. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido en su jurisprudencia que *“la pérdida del hogar*

es la forma más extrema de injerencia en el derecho al respeto del domicilio. Cualquier persona que pueda sufrir una injerencia de esta magnitud debería en principio poder hacer que un tribunal independiente decidiese la proporcionalidad de la medida”³⁵ y “si es razonable en las circunstancias particulares del caso”.³⁶ Así también nuestro Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 1.797/2017, insiste en esta necesidad de aplicar el principio de proporcionalidad, adoptando las cautelas adecuadas y precisas para asegurar y garantizar una protección integral y efectiva. La falta de evaluación de la proporcionalidad en caso de desahucio tiene efectos especialmente perjudiciales para las mujeres, que son quienes ostentan una situación socioeconómica peor que los hombres. Igualmente esta falta de consideración de las circunstancias de vulnerabilidad también afecta a situaciones en las que hay implicadas menores, personas con discapacidad o personas mayores, entre otros colectivos. En este sentido, hubiera sido positivo al menos adoptar algún tipo de medida similar a la aplicación de un Código de Buenas Prácticas o de suspensión de lanzamientos para los supuestos en que la ejecutante fuere un Fondo o entidad bancaria y siempre que la ejecutada fuere un persona en situación de especial vulnerabilidad.³⁷ Por último, el RDL no contempla reformas legales que blinden el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo otorgándole mayores garantías de protección.

- **Respecto a la recomendación de 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:** Las reformas planteadas en el marco del proceso judicial, en concreto la reforma de la Ley de Enjuiciamiento civil, si bien tiene aspectos positivos, no apuntan en la dirección correcta y no garantizan que las personas sin recursos no se queden sin hogar. Es positiva la inclusión de medidas para mejorar la coordinación entre los juzgados y los servicios sociales, entre ellas, que los jueces comuniquen obligatoriamente a los servicios sociales cualquier procedimiento de desahucio, que los juzgados detallen día y hora del desalojo -poniéndose fin a los desalojos con fecha abierta- y que se retrase el desalojo máximo un mes o tres meses (si el propietario es una empresa) si existe una situación de especial vulnerabilidad social y/o económica hasta que se adopten las medidas que los servicios sociales estimen oportunas. Aunque es necesario mencionar que estas medidas se aplican a los procedimientos de desahucio por falta de pago de la renta y por expiración de término; haciéndose también extensiva a las demandas de ejecución hipotecaria. Se quedan fuera los procedimientos civiles para recuperar la posesión si no hay título habilitante: precario y recuperación de la posesión por titular registral. Sin embargo, estas medidas son insuficientes de acuerdo con el dictamen y las observaciones finales del Comité DESC a España de 2018, en las que se exige que exista la garantía de una vivienda alternativa para las personas que hagan frente a un desalojo y que no tengan recursos para acceder a una vivienda. Ninguna persona sin recursos se debe terminar en la calle como consecuencia de un desalojo.
- **Respecto a la recomendación de 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 involucran a familias, personas mayores, niños/as y/o otras personas en situación de vulnerabilidad:** Tal y como se menciona en el apartado anterior, el RDL no establece la obligación de garantizar una vivienda alternativa para las personas sin recursos que hayan perdido su vivienda.

³⁵TEDH, McCann c. Reino Unido, 2008, párr. 50; Paulić v. Croatia, 2009, párr. 43; Zehentner v. Austria, 2009, párr. 59; Kay et al. v. UK, 2010, párr. 68; Buckland v. UK, 2012, párr. 65; Rousk v. Sweden, 2013, párr. 137

³⁶Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 16: Artículo 17, Derecho a la intimidad, relativo al derecho de toda persona a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, así como de ataques ilegales a su honra y reputación, 1988, párr. 4, doc. ONU: HRI/GEN/1/Rev.1, párr.

³⁷ Propuesta similar a la contenida en RDL 6/2012 y en la Ley 1/2013 para ejecuciones hipotecarias.

Hace pocas semanas (no podemos olvidar que hoy en día están en trámite más de un centenar de comunicaciones presentadas ante el Comité DESC por parte de personas/familias que consideran vulnerado su derecho humano a una vivienda adecuada por el Estado español), se acaba de producir, **una tercera condena** (E/C.12/66/D/37/2018³⁸) por vulnerar el artículo 11.1 del PIDESC y, por tanto, el derecho a una vivienda adecuada de una madre y sus seis hijos, considerando que *“se produzco el desalojo de la familia sin un examen de proporcionalidad por parte de las autoridades constituyó una violación de su derecho a la vivienda adecuada. Del mismo modo, el Comité considera que la denegación de la solicitud de la autora de vivienda pública sin tomar en cuenta su situación de necesidad y únicamente por encontrarse ocupando una vivienda sin título legal constituyó, en sí misma, una violación de su derecho a la vivienda adecuada”*.

Además de, como en todas las anteriores condenas, dar recomendaciones particulares en referencia a los denunciantes, esta última contiene sustanciales recomendaciones generales para nuestros políticos y legisladores respecto a la **implementación de políticas públicas y legislación correspondiente:**

- a) Desarrollar un **marco normativo que regule los desalojos de personas de sus viviendas, incorporando que las autoridades judiciales lleven a cabo un examen de proporcionalidad** entre el fin perseguido por la medida y sus consecuencias sobre las personas desalojadas, así como la compatibilidad de esta medida con el Pacto, en todos los casos, incluidos aquellos de ocupación sin título legal;
- b) Asegurarse que **las personas objeto de una orden de desalojo puedan objetar la decisión o apelarla para que las autoridades judiciales examinen la proporcionalidad entre el fin legítimo perseguido y la medida** y sus consecuencias sobre las personas desalojadas, así como su compatibilidad con el Pacto, en todos los casos, incluyendo aquellos de ocupación sin título legal;
- c) Adoptar las medidas necesarias para que todas las personas puedan acceder, en igualdad de condiciones, al parque de vivienda social, removiendo cualquier condición irrazonable que excluya a cualquier persona en riesgo de indigencia. **En particular, el Estado debe eliminar la exclusión automática de las listas de solicitantes de vivienda de todas aquellas personas que se encuentren ocupando una vivienda por estado de necesidad, sin título legal;**
- d) Adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alterna, **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 alterna, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad;
- e) Formular e implementar, en coordinación con las comunidades autónomas y hasta el máximo de los recursos disponibles, **un plan comprehensivo e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la observación general núm. 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;
- f) Establecer un **Protocolo para el cumplimiento de las solicitudes de medidas cautelares** emitidas por el Comité, informando a todas las autoridades pertinentes de la necesidad de respetarlas para asegurar la integridad del procedimiento.

Valorando como extremadamente positivo todo el desarrollo que este 3er Dictamen hace, en especial sobre el examen debido de proporcionalidad en los procedimientos jurisdiccionales así como los deberes de los Estados en la implementación del Derecho Humano a la vivienda; respecto a la implementación de la Observación General nº 7 sobre la prevención de desalojos sin alojamiento alternativo, nos parece preocupante la posible interpretación que podría hacerse, en la **línea de la doctrina del TEDH** (Ej. Apartado 56 STEDH de 13 de diciembre de 2018 Causa Casa di Cura Valle Fioritam S.R.L. v. Italia; Apartado 37 STEDH de 6 de noviembre de 2018 Causa F.J.M. v. Gran Bretaña y Apartado 66 STEDH de 12 de diciembre de 2006 Causa Vrzić v. Croatia) respecto a la propiedad del inmueble en caso de desahucio, **diferenciando en el análisis de proporcionalidad de la me-**

³⁸ COMITÉ DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/66/D/37/2018&Lang=en

distinta entre propiedad privada y pública: Apartado 11.5 *Será inevitable distinguir entre las propiedades de individuos que requieren la propiedad como vivienda o para que les brinde su renta vital, y propiedades de entidades financieras, como es el caso actual.* Siendo que, en el anterior Dictamen E/C.12/61/D/5/2015, se condenó asimismo por proceder a un desalojo sin alternativa habitacional siendo la propiedad de un particular que la arrendaba a la familia.

Las recomendaciones contenidas en los 3 Dictámenes condenatorios vinculan al Estado español (en todos sus ámbitos políticos, legislativos y jurisdiccionales y niveles estatales, autonómicos y locales) en el obligatorio desarrollo progresivo del derecho humano a una vivienda adecuada, en especial para las personas y familias más vulnerables y excluidas de la sociedad. En los próximos meses podremos monitorear las medidas que se lleven a cabo y hacer su valoración.

Especial relevancia de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

Sí nos parece relevante, **en referencia a la recomendación b)**, hacer constar que nuestro Tribunal Constitucional **ha declarado constitucional** la 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** (más conocida como ley de “desahucios exprés o ley anti-ocupación”) en Sentencia³⁹ 32/2019, de 28 de febrero (de la que hablamos en el primer apartado de este Informe en referencia a su Fundamento nº 6). Breves notas sobre su fundamentación:

- **Legitimidad constitucional de los procedimientos sumarios (ejecución hipotecaria, desahucio, interdicto de recobrar la posesión):** no producen indefensión y además no tienen efecto de cosa juzgada. No cierran la posibilidad de discusión de fondo en el posterior juicio declarativo ordinario. Son múltiples las sentencias del TC sobre ello⁴⁰. No produce indefensión material ya que el demandado puede defenderse en el extremo nuclear que se ventila (tener título válido para acreditar la posesión de la vivienda). Hay principio de contradicción por tanto (al haber oposición con título suficiente – cualquiera que sea-) y ello conlleva igualdad de armas procesales. Otra garantía: no hay cosa juzgada material.
- **La notificación genérica de la demanda a cualquier persona que se encuentre en la vivienda tampoco vulnera los Derechos Fundamentales a la tutela judicial efectiva, a la defensa y a un proceso con todas las garantías.** Los actos de comunicación personal (emplazamiento, citación o notificación) son extremadamente relevantes para observar el principio de contradicción y los edictos son el último medio de comunicación que lo garantiza y además sólo razonable cuando se tenga la convicción o certeza de que es imposible otra vía de comunicación (varias STC, la última⁴¹). Más aún cuando lo normal en situaciones de ocupación ilegal de vivienda es que las personas ocupantes (esto no es desconocido) sean desconocidas (su identidad personal), de ahí que la norma prevea esa notificación genérica. Otra cosa sería cargar excesivamente al titular de la vivienda con una investigación particular que incluso queda vedada por los DDFF a la intimidad y protección de datos personales. La notificación se documenta mediante diligencia. Haciéndose constar la identidad de la persona que esté en la vivienda. Sólo en el caso de negación (a ser notificados o a facilitar la identidad), se publicará en el tablón de anuncios de la oficina judicial. Y si hubiera eventual indefensión material en un caso concreto: recurso de amparo ante TC una vez agotada la vía judicial.
- **Sobre la vulneración al derecho a la inviolabilidad del domicilio** (en relación a la Tutela Judicial Efectiva y al Derecho vivienda adecuada – art.18 CE, 8 CEDH, 7 Carta DFUE): **la intervención judicial que en este proceso sumario ordena el desalojo de los ocupantes integra dichas garantías constitucionales.** No debe confundirse la libertad de residencia (art.19 CE) y la libre elección de domicilio con conductas ilegales y que no respeten los derechos de los demás. La orden de desalojo no excluye las competencias públicas en materia de acompañamiento a personas y familias vulnerables: para ello la nueva norma contiene procedimientos de salvaguarda y coordinación (servicios públicos competentes en materia de política social).

³⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-4447> Sentencia completa

⁴⁰ Recogemos la última: STC 113/2011, de 19 de julio https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13956

⁴¹ STC 137/2017, de 27 de noviembre. FJ 4 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-280

Y, de otro lado, nuestro Tribunal Constitucional **ha declarado inconstitucional** y por lo tanto, anulado, los artículos de las Leyes autonómicas de vivienda en **relación a la protección de personas y familias especialmente vulnerables por estar en situación de amenaza de desahucio**, y que proveían de la **posibilidad de expropiación forzosa del uso de la vivienda**, durante un período concreto de años y bajo determinadas condiciones de los titulares de las mismas (variable según la ley de referencia), así ha sido con:

- Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra. Disposición Adicional Décima.
- Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco. Artículo 9.4 y 74
- Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda en la Comunidad Valenciana. Artículos 12 y 13.
- Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda. Artículo 1.6
- Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía. Disposición Adicional 1ª
- Ley 4/2016, de 23 de diciembre de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social. Artículo 17

Por último, nos parece relevante recordar que, ante la avalancha de desahucios producida en el año 2012, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los **deudores hipotecarios** mediante el que se establecía que **no se llevaría a cabo el lanzamiento de vivienda habitual cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad (lista tasada de supuestos)**. Esa moratoria fijada para un plazo de dos años se ha ido ampliando hasta el **próximo mes de mayo de 2020**. Se estima que miles de familias podrían estar afectadas y, de momento, no hay noticias sobre una nueva prórroga.

Revisión de todas las políticas de vivienda en relación a la garantía de su sostenibilidad ambiental y desarrollo e implementación de estrategias para abordar los efectos de la crisis climática en el derecho a la vivienda.

No se puede considerar cumplido el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos sobre el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada si no garantiza el derecho a disponer de los suministros básicos garantizados. Según el Informe "*Pobreza energética en España 2018*⁴²", se cifra en **6,8 millones de personas, lo que equivale al 15% de la población española, los que están sufriendo una situación de pobreza energética en su hogar**.

EUROSTAT mide la pobreza energética con los siguientes indicadores: el retraso en el pago de las facturas y la imposibilidad de mantener la vivienda a una temperatura adecuada. La pobreza energética es consecuencia de una combinación de tres factores: el bajo nivel de renta de las familias, los elevados precios de la energía y la mala calidad de las viviendas de los que la sufren (aislamiento térmico inadecuado, mala climatización, humedades, deficiencia energética...).

Para tratar de hacer frente al problema del impago de las facturas de suministros, en el año 2017 el Gobierno español aprobó el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica⁴³ mediante el que se aprobó el Bono Social eléctrico, un descuento que las cinco comercializadoras de referencia que actúan en el territorio español pueden ofrecer a los consumidores vulnerables sobre su factura y que suponen una rebaja del 25 o del 40% del precio de la misma.

⁴² ASOCIACIÓN DE CIENCIAS AMBIENTALES

<https://niunhogarsinenergia.org/panel/uploads/documentos/informe%20pobreza%20energética%202018.pdf>

⁴³ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-11505-consolidado.pdf>

Ese Real Decreto establece unos niveles de renta muy bajo dejando sin protección a un gran número de hogares que siguen siendo vulnerables. El Informe de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona⁴⁴ cifra en un 43% de los hogares atendidos por los Servicios Sociales Municipales los que han quedado fuera de las definiciones de consumidor vulnerable y consumidor vulnerable severo a efectos de la mencionada norma y que no se pueden beneficiar de ese bono.

Y además de los bajos niveles de renta máxima fijados para poder ser beneficiario de ese descuento, el Real Decreto 897/2017 no protege a los consumidores vulnerables del corte de suministro por falta de pago. La protección contra el corte del suministro se limita a las familias en situación económica límite, que estén atendidas por servicios sociales y siempre que la Administración se haga cargo del pago del 50% de la factura previo a la aplicación del descuento por bono social, y el pago sea efectuado en el plazo máximo de cinco meses desde la emisión de la factura. Desde el año 2015 en Cataluña está vigente la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética⁴⁵ resultado de una Iniciativa Legislativa Popular y aprobada por unanimidad por el Parlamento de Cataluña.

Dicha norma incorpora el **Principio de Precaución** en virtud del cual a ningún consumidor vulnerable se le puede suspender el suministro eléctrico sin que la comercializadora de referencia haya hecho una consulta previa a Servicios Sociales sobre la situación de vulnerabilidad del consumidor vulnerable, fijando unos baremos de renta ajustados a la realidad de las familias que sufren pobreza energética. Actualmente se estima que en aplicación de la mencionada Ley 24/2015 se ha suspendido más de 30.000 cortes de suministro de familias vulnerables en Cataluña. La cuestión que ahora se plantea en relación esos treinta mil expedientes sin suspensión de suministro es quién hará frente al pago de las deudas que siguen generando las familias que no han podido pagar.

El Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona desde el 2017 ha puesto en marcha nuevas estrategias para reforzar la detección de situaciones de pobreza energética a partir de los Puntos de Asesoramiento Energético (uno por cada Distrito de la ciudad) así como el Protocolo formalizado entre Bomberos de Barcelona, Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona y personal sanitario para detectar posibles casos de pobreza energética en sus intervenciones domiciliarias. Y un Juzgado Contencioso Administrativo de Barcelona⁴⁶ el pasado mes de julio de 2019 sancionó a la suministradora a pagar una multa de 10.000 € por cortar el suministro a una familiar vulnerables sin haber solicitado previamente informe a Servicios Sociales.

La situación en la que se encuentran muchas personas y familias que residen en viviendas sobre las que carecen de título habilitante es realmente preocupante. Además de las pésimas condiciones de las viviendas en las que residen, la inseguridad e insalubridad de las mismas, éstas carecen de acceso a los suministros básicos porque las compañías se niegan a dar de alta el mismo. Las personas y familias que habitan esas viviendas necesitan acceder al suministro eléctrico, la mayoría de las veces de forma irregular poniendo en riesgo las conexiones e incluso su propia vida y la de sus vecinos. El acceso al suministro eléctrico en los casos de viviendas ocupadas sin título habilitante es una cuestión de voluntad de las empresas eléctricas en la medida en que el acceso a agua potable está garantizado en casi todos los casos. Se debe superar la consideración de la persona como simple cliente de una empresa suministradora para avanzar hacia la consideración de la persona como titular de un derecho subjetivo a los suministros básicos. Garantizar el derecho a la energía deber ser una prioridad que debe ser abordada desde todos los ámbitos y que debe ir ligada a la exigencia del derecho humano a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Garantía de mecanismos efectivos de supervisión y rendición de cuentas.

En el caso español, no hay una ley a nivel estatal que regule el derecho subjetivo a una vivienda adecuada, pero a pesar de ello existen diferentes pactos, tratados y mecanismos internacionales de rendición de cuentas

⁴⁴ AYUNTAMIENTO DE BARCELONA <https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/es/noticia/609249>

⁴⁵ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-9725>

⁴⁶ AYUNTAMIENTO DE BARCELONA <https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/servicios-sociales/primera-sentencia-ganada-en-la-lucha-contra-la-pobreza-energetica-834830.html>

ratificados por el Estado que pasan a formar parte del ordenamiento jurídico interno por los artículos 10.2 y 93 de la Constitución Española.

Mecanismos de Naciones Unidas

A nivel de Naciones Unidas, España firmó en 1977 el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**. 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. Sus decisiones no son vinculantes, pero tienen un peso específico al haberse comprometido el Estado mediante la ratificación de Pactos y Declaraciones. En el 2008, España firmó un nuevo instrumento internacional de rendición de cuentas llamado Protocolo Facultativo del PIDESC. Este Protocolo prevé un sistema de 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 y España ha sido condenada ya tres veces (2015, 2017 y 2019) por vulnerar el derecho humano a una vivienda adecuada (ver apartado de este Informe en referencia a la prohibición de desalojos forzosos y prevención de desahucios).

Todos los Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) también deben presentar **informes periódicos ante el Comité DESC** sobre la implementación del Pacto en el país. Tras cada revisión de los informes presentados, el Comité DESC hace al Estado examinado un listado de recomendaciones para implementar en sus políticas públicas y reformas legislativas en los siguientes años de revisión. España realizó su 6º Examen, correspondiente al período 2012-2016 y en relación al derecho a la vivienda la Plataforma DESC (2018) recomendó, entre otras medidas, aumentar el parque de vivienda social para personas desfavorecidas y regular el mercado privado de la vivienda para facilitar la accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad para las personas de bajos ingresos (en la actualidad estamos pendiente de la presentación del Informe Intermedio del Estado español, para hacer los correspondientes aportes).

Un tercer mecanismo ha sido la **carta de denuncia del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los DDHH y las empresas transnacionales y otras empresas y vuestra Relatoría**⁴⁷. Solicitando a nuestro Gobierno que: *debe adoptar medidas progresivas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para garantizar el acceso a una vivienda adecuada para todos, sin discriminación. Para abordar la cuestión de la financiarización y su impacto en el disfrute del derecho a la vivienda, su Gobierno debe elaborar políticas y leyes que incluyan una amplia gama de medida fiscales, reglamentarias y de planificación con el fin de restablecer la vivienda como un derecho humano, promover un sistema de vivienda inclusivo, evitar la especulación y limitar la obtención de beneficios a costa de los arrendatarios. Esto requerirá una transformación de la relación entre su Gobierno y el sector financiero, en virtud de la cual la aplicación de los derechos humanos se convierta en el objetivo primordial. A este respecto, señalamos a su atención el informe de la Relatora Especial sobre la financiarización de la vivienda (A/HRC/34/51).*

Otro mecanismo de rendición de cuentas en Naciones Unidas son los 5º y 6º Informes periódicos combinados sobre España reportados por el **Comité de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes**. En la Recomendación nº 38, letra d) Sobre Vida digna se señala la necesidad de mejorar la provisión de viviendas y servicios básicos y fortalecer el apoyo a las familias que enfrentan desalojos como resultado de dificultades financieras y, recordando las Opiniones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, garantizar una atención particular en los desalojos que involucran a niños (E / C. 12/61 / D / 5/2015).

Mecanismos ante el Consejo de Europa:

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. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó a España por no haber protegido el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos respecto a la vida privada y familiar, de su domicilio y correspondencia, en el caso de Gregoria Lopez Ostra, una mujer del municipio murciano de Lorca donde se

⁴⁷ https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Financiarization/OL_ESP_3_2019.pdf

construyó una depuradora de aguas y residuos sin licencia que por la cercanía a su vivienda le ocasionó a ella y su familia problemas de salud. El Tribunal condenó al Estado por la pasividad de las diferentes administraciones y alargar la situación.

Además, se han emitido medidas cautelares contra el Estado español basándose en los artículos 3 y 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos y al no procurarse alojamiento alternativo en casos como: 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)

Por otro lado, **España no ha ratificado la Carta Social Europea Revisada (CSER) ni el Protocolo de Reclamaciones Colectivas** que son también un mecanismo de rendición de cuentas en el marco del Consejo de Europa al recoger por ejemplo el derecho a la vivienda en su artículo 31. Llegó a iniciar la tramitación⁴⁸ de la ratificación de la CSER en nuestro Parlamento pero sin incluir el Protocolo de Reclamaciones Colectivas.

La sociedad civil sigue haciendo campaña para que se lleven a cabo las dos acciones. Cáritas Española tiene esta petición como su primera propuesta política⁴⁹ para los futuros gobernantes de nuestro Estado.

Mecanismos ante la Unión Europea:

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 reconoce los tratados internacionales de derechos humanos 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. Respecto a España, en marzo del 2013, la sentencia del TJUE sobre el caso Aziz contra Catalunya Caixa (C-415/11), presentada por el magistrado José María Fernández Seijo, sirvió para cuestionar el procedimiento civil de ejecución hipotecaria al declarar abusivas las cláusulas de vencimiento anticipado de la hipoteca. La Directiva Europea aplicada es la 93/13/CEE en **materia de protección del consumidor** y permitió al juez nacional a suspender una ejecución hipotecaria y examinar las cláusulas del contrato firmado entre el consumidor y la entidad financiera para determinar si eran abusivas y que desembocó en la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil mediante la Ley 1/2013 (posteriormente se han ido dando diversas sentencias respecto al procedimiento de ejecución hipotecaria de gran relevancia, y ha sido lento y difícil el camino de aceptación y adaptación por nuestros tribunales nacionales).

Finalmente existe otro mecanismo de rendición de cuentas en la UE que se ampara bajo el artículo 194 del Tratado de la Comunidad Europea. Este reconoce el derecho a presentar en el Parlamento Europeo una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de la Comunidad. Este es un proceso político, no judicial, pero puede amenazar con bloquear los fondos destinados a política de cohesión social. En 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.

Defensoría del Pueblo:

El Defensor 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

⁴⁸ GOBIERNO DE ESPAÑA <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/010219-enlacecartasocial.aspx>

⁴⁹ CARITAS ESPAÑOLA <https://www.caritas.es/noticias/caritas-lanza-sus-propuestas-politicas-ante-las-elecciones-del-28-de-abril-para-construir-una-sociedad-mas-justa/>

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 atención.

En relación a la vivienda destacan dos informes monográficos en referencia a la vivienda. El primero, un estudio monográfico sobre la Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo⁵⁰, del año 2012, y dos posteriores actualizaciones de abril y de noviembre de 2013⁵¹. Se consideró que las medidas propuestas debían pasar en un primer momento por un acuerdo político, asumido por el sector bancario, que incluyese en ciertos casos una moratoria en el pago de las hipotecas y una flexibilización de las cuotas, así como la mejora de la información y la transparencia.

El Defensor del Pueblo recordó que la regulación del mercado hipotecario debía respetar el derecho a una vivienda digna y el ejercicio de los derechos constitucionales vinculados, por lo que la protección de estos derechos debía ser tenida en cuenta al interpretar las normas sobre concesión y ejecución de las hipotecas.

En el 2013, la Defensora del Pueblo, presentó en las Cortes Generales el estudio “Viviendas protegidas vacías”, con recomendaciones a las administraciones para acabar con el desajuste entre la necesidad de vivienda y el número de viviendas protegidas que están vacías, en un momento en que había un mínimo de 332.529 personas inscritas como solicitantes de vivienda protegida. En concreto, el estudio informaba que de las más de 250.000 viviendas gestionadas por las comunidades autónomas, aproximadamente 13.500 viviendas estaban vacías, y de éstas 9.752 podían considerarse disponibles al viviendas habitables desocupadas. Por ello las administraciones debían aumentar la coordinación y las labores de control e inspección para evitar el fraude y mejorar los procesos de adjudicación.

Además, hemos de resaltar la importante labor que ha venido realizando en el Monitoreo de los Dictámenes DESC al requerir a los Ministerios de Justicia y de Fomento respuesta sobre las recomendaciones hechas por el Comité DESC a España en los últimos años (Nº Expediente 18000057).

Como mecanismo de supervisión interna, existen también los defensores del pueblo a nivel autonómico y local que han realizado una importante labor de supervisión de las medidas en política de vivienda (como es el caso del Síndic de Greuges catalán que ha realizado informes como el informe sobre “El acceso a una vivienda social-2015”, “La protección de los afectados por el índice de referencia de préstamos hipotecarios-2015” o “El derecho a la vivienda: Obstáculos y límites-2007”) o el Ararteko en Euskadi (“Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV” en 2007; “Informe-diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda por Lanbide” en 2017).

Garantía de acceso a la justicia.

Como indicábamos en el apartado anterior, en nuestro Estado no hay, a nivel estatal, un derecho subjetivo a la vivienda. Y en las dos normativas autonómicas que lo reconocen, expresamente nuestro Tribunal Constitucional ha emitido Sentencia limitándolo al ámbito administrativo (no jurisdiccional). Por tanto, son enormes las dificultades, pero la sociedad civil (personas y familias afectadas, entidades sociales, plataformas, despachos cooperativos, academia etc.) que van haciendo posible los pequeños cambios que se dan en este Derecho Humano de la garantía de acceso a la justicia para las personas que ven vulnerado su también Derecho Humano a una vivienda adecuada. Y los cambios han comenzado a darse, en unos casos, empujados desde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en desarrollo de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo,

⁵⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/crisis-economica-y-deudores-hipotecarios-actuaciones-y-propuestas-del-defensor-del-pueblo-enero-2012/>

⁵¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/crisis-economica-y-deudores-hipotecarios-actuaciones-y-propuestas-del-defensor-del-pueblo-actualizacion-a-9-de-abril-de-2013-abril-2013/>

de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores,) y en otros, muy especialmente, en supuestos de venta de vivienda pública por organismos públicos a entidades privadas.

Tribunal Constitucional: durante muchos años (hasta el pasado verano de 2018 con el cambio de Gobierno) se han ido recurriendo por inconstitucionales y suspendidas por nuestro TC, las diversas leyes y normativa que desde las Comunidades Autónomas han intentado desarrollar el Derecho Humano a la vivienda en sus diferentes dimensiones (función social, derecho subjetivo, sanción de vivienda vacía etc.)

Situación Leyes y Decretos Autonómicos sobre Derecho Humano Vivienda recurridas ante Tribunal Constitucional

<p>2013</p>	<p>Andalucía: Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.</p> <p>Ley 4/2013 de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.</p> <p>Navarra: Ley Foral 24/2013 de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda.</p>	<p>Sentencia 14/05/2015 anulando Disposición adicional 2ª (expropiación del uso de la vivienda) y los artículos 1.3 y 25 y 53.1.a) Ley 1/2010 - por conexión con el artículo 1.3- (destino a uso habitacional como contenido esencial), https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-6831</p> <p>Sentencia 32/2018, de 12 de abril de 2018 anulando Disposición Adicional 1ª (Declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social) y declarando constitucional el artículo 1.3 (destino de forma efectiva al uso habitacional previsto normativamente + mantener, conservar y rehabilitar) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-6824</p> <p>Sentencia 16/2018, de 22 de febrero de 2018 anulando Disposición Adicional 10ª 1 y 2 (declaración de interés social a efectos de expropiación forzosa de uso de vivienda por 5 años de vivienda. Aplicación a vivienda propiedad de bancos, entidades de crédito y financieras). https://www.boe.es/boe/dias/2018/03/23/pdfs/BOE-A-2018-4148.pdf</p>
<p>2014</p>	<p>Canarias: Ley 2/2014 de modificación de la ley de vivienda de Canarias.</p>	<p>Sentencia 43/2018, de 26 de abril de 2018 anulando artículo 1.6 (expropiación del uso de viviendas en ejecución hipotecaria); artículo 1.7 (recursos obtenidos en los procedimientos de expropiación del uso), y de la Disposición Adicional 4ª (declaración de interés social a efectos de expropiación forzosa de uso de vivienda) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-7139</p>
<p>2015</p>	<p>Euskadi: Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.</p> <p>Aragón: Decreto Ley 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social, en</p>	<p>Sentencia 97/2018, de 19 de septiembre anulando los artículos 9.4 (expropiación temporal de vivienda en procesos de desahucio), artículo 74 (expropiación forzosa del uso temporal de viviendas incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria) y 75.3 (la declaración urgente ocupación a los efectos previstos en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, la expropiación temporal del uso prevista en esta ley); así como el inciso “y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente” del artículo 6.1 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco: posibilidad de exigir el derecho subjetivo a la vivienda ante la juzgados y tribunales. http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/25739</p> <p>Sentencia 5/2019, de 17 de enero, anulando El artículo 1 (inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social); la disposición transitoria tercera (procedimientos de</p>

	<p>materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.</p> <p>Cataluña: Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética</p>	<p>embargo de ayudas) y los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional cuarta (aplicación Código de Buenas Prácticas bancarias utilizando el sistema territorial de mediación hipotecaria de Aragón). https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25837</p> <p>Sentencia 13/2019, de 31 de enero anulando los artículos 3 (Procedimiento judicial para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento posterior al extrajudicial + plan de pago de obligado cumplimiento + posibilidad de cancelación del pago ordenado por el juez) y 4 (cancelación del pago de la deuda al fiador) y la disposición adicional (cesión de créditos garantizados con la vivienda). http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25846#</p>
<p>2016</p>	<p>Murcia: Ley 10/2016, de 7 de junio, que reforma la Ley 6/2015 de 24 de marzo, de la Vivienda de la región de Murcia y la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia.</p> <p>Extremadura: Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social.</p> <p>Cataluña: Ley 4/2016, de 23 de diciembre de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social.</p>	<p>Sentencia 102/2018, de 4 de octubre desestimando el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno (2017) al no interferir en competencia estatal del artículo 149.1.13 CE <i>Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica</i>. http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2018-15006.pdf</p> <p>Sentencia 2/2018, de 11 de enero, anulando los artículos 2 [apartado a)], 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 (todos referidos al desarrollo de la universalización del derecho a la atención sanitaria en Extremadura), el inciso «Estas ayudas tienen el carácter de inembargables» del párrafo primero del artículo 12.1 y la Disposición Adicional 1ª (situaciones especiales de atención sanitaria). http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2018-1678.pdf</p> <p>Sentencia 8/2019, de 17 de enero anulando apartados 3, 4 y 5 del artículo 17: en referencia a la expropiación del uso de la vivienda en supuestos de exclusión social y carencia de vivienda. Apartados: 3. Si el adquirente de la vivienda está inscrito en el Registro de viviendas vacías y viviendas ocupadas sin título habilitante, y la vivienda objeto de transmisión está situado en los ámbitos territoriales a que se refiere el artículo 15.2.a, se declara de interés social la cobertura de la necesidad de vivienda de las personas a que se refiere el apartado 1. a tal efecto, las administraciones públicas pueden ejercer una expropiación del derecho de uso recogido por el artículo 562-1 del Código civil de Cataluña, a favor de las administraciones públicas catalanas y por un periodo de tres años, a efectos de permitir el realojamiento. 4. El importe de la expropiación temporal se determina por acuerdo de las partes, atendiendo a los criterios de alquiler social establecidos por el artículo 5.7 de la Ley 24/2015. Si no hay acuerdo, se inicia el expediente de justiprecio que fija el Jurado de Expropiación de Cataluña, de acuerdo con su normativa reguladora. Para determinar el importe, se debe tener en cuenta el coste de la adecuación de la vivienda, para garantizar que el inmueble se encuentra en condiciones de uso efectivo y adecuado, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley 18/2007. 5. Atendiendo a la necesidad urgente que hay que satisfacer, la resolución de inicio del expediente de expropiación forzosa lleva implícita la declaración de urgente ocupación, a los efectos del artículo 52 de la Ley sobre expropiación forzosa. https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2019-2034.pdf</p>

<p>2017</p>	<p>Valencia: Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda en la Comunitat Valenciana.</p>	<p>Sentencia 80/2018, de 5 de julio de 2018 anulando los siguientes preceptos: «y jurisdiccionales» del apartado primero del artículo 6 Derecho subjetivo no reclamable ante juzgados y tribunales; artículo 12.4 Expropiación del usufructo de vivienda en supuestos donde la entidad propietaria no lleva a cabo contrato de arrendamiento con opción de compra; del artículo 13 Expropiación vivienda procesos desahucio y su Anexo I Requisitos para la justificación de la situación de riesgo de exclusión social a efectos del procedimiento de expropiación forzosa del usufructo a que se refiere el artículo 13 de la Ley; y apartado quinto del artículo 23 Informe social previo al corte de suministros.</p> <p>https://www.boe.es/boe/dias/2018/08/06/pdfs/BOE-A-2018-11278.pdf</p>
--------------------	--	--

Tribunal Supremo:

- **STS 1791/2017 - ECLI: ES:TS:2017: 1791 Anulación desahucio** del inquilino de una vivienda de protección oficial de Madrid por expiración del plazo (que había sido autorizado por Audiencia Provincial de Madrid).
- **STS núm. 3373/2017 Dictamina la inexistencia de cosa juzgada en las ejecuciones hipotecarias anteriores a 2013:** Improcedencia de la apreciación de la cosa juzgada cuando en el proceso ejecutivo previo no había posibilidad procesal para oponer la abusividad de las cláusulas contractuales que se aduce en el declarativo posterior.
- **STS 463/2019 de 11 de septiembre, sobre nulidad de las cláusulas de vencimiento anticipado en los préstamos hipotecarios** (concordancia con STJUE de 26 de marzo de 2019).

Destacamos, por introducir el derecho internacional de los Derechos Humanos (Convención de los Derechos del Niño) la debida motivación ante la suspensión de un derecho y el juicio de proporcionalidad/razonabilidad de las medidas tomadas:

- **STS núm. 1.797/2017 Anula una entrada para ejecución forzosa de resolución de lanzamiento por el IVIMA en domicilio en caso de ocupación con niños por no realizar el juez la debida ponderación de los intereses en juego.** Destacamos la aplicación de la doctrina del:
 - Tribunal Constitucional, expuesta en las sentencias 50/1995, de 23 de febrero, 69/1999, de 26 de abril y 188/2013, de 4 de noviembre, 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.
 - Y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en las sentencias de 24 de abril de 2012 (Caso Yordanova y otros v. Bulgaria) y de 17 de octubre de 2013 (Caso Winterstein y otros v. Francia), 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.

Tribunales de Justicia de las Comunidades Autónomas:

Especial referencia a la **Sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo nº 29 de Madrid**. Procedimiento ordinario 560/213. Sentencia 118/2018 de 21 de mayo de 2018: primera dictada en un caso sobre pisos del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) vendidos por Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) a “fondos buitres”. El Tribunal ordenó la anulación de las sentencias que impidieron a los afectados recurrir la operación mercantil: la Sala recordó 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 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, la entidad privada que resultó adjudicataria de las viviendas -la empresa Encasa Cibeles SL-solo tenía como finalidad "la obtención de beneficios en una sociedad de mercado". Por lo tanto, la venta de la vivienda del recurrente a esa sociedad cambió las condiciones del contrato y lo despojó "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", sostuvo el tribunal.

Con fecha 14 de mayo de 2019, se ha desestimado por la Sala 8ª del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM), Sentencia nº 244/2019, el recurso presentado contra la anterior sentencia por la empresa particular y por la Comunidad de Madrid.

Así también, con fecha 19 de junio de este año y 22 de julio, también el TSJM (Sentencia nº 313/2019 y 442/2019) ha desestimado los recursos presentados por las empresas y por el Instituto de la vivienda contra las Sentencias nº 246/2018, de fecha 24 de septiembre de 2018, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 10 de Madrid y Sentencia nº 249/2018, de fecha 24 de septiembre de 2018, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 10 de Madrid también en casos de venta/adjudicación de vivienda pública del IVIMA a entidades privadas.