

# EXCLUSIÓN RESIDENCIAL EN EL MUNDO LOCAL

Informe de la crisis hipotecaria en Barcelona (2013 - 2016)





# **EXCLUSIÓN RESIDENCIAL EN EL MUNDO LOCAL**

Informe de la crisis hipotecaria  
en Barcelona (2013-2016)

**COORDINACIÓN:** Lucía Delgado e Irene Escorihuela

**EQUIPO DE REDACCIÓN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA Y LOS DERECHOS HUMANOS:**  
Irene Escorihuela y Elisa Miralles

**EQUIPO DE REDACCIÓN DEL ANÁLISIS DE DATOS Y CONCLUSIONES:**  
Carlos Macías, Eduard Sala, Gabriele D'Adda y Lucía Delgado

**REALIZACIÓN Y ANÁLISIS DE ENTREVISTAS:**  
Eduard Sala, Gabriel D'Adda y Lucía Delgado

**DISEÑO, MAQUETACIÓN Y REVISIÓN LINGÜÍSTICA:** L'Apòstrof, SCCL

**FOTOGRAFÍA:** Flickr de la PAH de Barcelona, Borja Fernández

**IMPRESIÓN:** El Foli Verd, SCCL

**LICENCIA:**



# AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido posible gracias a la dedicación de todas las personas que han colaborado con la PAH Barcelona en los últimos años y han formado parte de esta gran familia donde compartir la lucha por el derecho a la vivienda pasa por compartir la vida.

Queremos agradecer especialmente su dedicación al grupo de voluntarias de la Fundació Autònoma Solidaria (FAS), a Carol Galais y Ángel Tarrío, a las personas que han hecho prácticas y han colaborado con el Observatori DESC (Franz Estartús, Finn Kindinger y Clàudia Albano) y a toda la gente que de una manera desinteresada ha ayudado en algún momento a elaborar las fichas.



# ÍNDICE

<b>1. ANÁLISIS JURÍDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL MUNDO LOCAL</b> .....	10
1.1. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL MARCO INTERNACIONAL	14
1.2. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EUROPA .....	20
1.3. LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL MARCO ESTATAL.....	24
1.4. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE VIVIENDA EN CATALUÑA .....	28
1.5. ¿CÓMO SE PUEDE GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA DESDE LOS MUNICIPIOS?.....	34
<b>2. ANÁLISIS DE LOS DATOS</b> .....	42
2.1. COMPORTAMIENTO DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS EN BARCELONA .....	50
2.2. PERFIL SOCIOLÓGICO .....	56
2.3. RESOLUCIÓN DE LOS CASOS.....	64
2.2. LA RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN .....	70
<b>3. CONCLUSIONES</b> .....	72
3.1. DIAGNOSIS .....	74
3.2. RECOMENDACIONES .....	76
3.3. OTRAS MEDIDAS.....	78
3.4. RETOS DE CIUDAD .....	80
<b>4. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	82
NOTAS.....	86

# PRÓLOGO

Saludo el valioso esfuerzo del Observatori DESC y la Plataforma de Afectados por la Hipoteca en la preparación de este informe sobre la ciudad de Barcelona y la centralidad del derecho a la vivienda que se ha escogido. La cooperación y acción conjunta del Observatori DESC y la PAH para documentar, analizar y presentar información de 957 casos entre 2013 y 2016 pone de relieve la magnitud de la emergencia habitacional y el impacto desolador que ejerce sobre el derecho a la vivienda adecuada.

El informe es una aportación primordial para otras organizaciones sociales a escala internacional ya que consigue remarcar la trascendencia de la movilización social para exigir el derecho a una vivienda adecuada y sin discriminación, y la coloca dentro del marco de estrategias interdependientes, todas igualmente vitales para la exigibilidad de derechos económicos y sociales.

Estoy convencida de que poco podemos avanzar en la reivindicación de la vivienda como derecho social, esencialmente vinculado al derecho a la vida, si no conseguimos articular redes, acciones sociales directas y documentación de casos concretos; si descuidamos su conexión con la necesidad de avanzar en el desarrollo de legislación y políticas públicas efectivas; si descuidamos la trascendencia del litigio emblemático y oportuno; y si ignoramos la aplicación de normas y estándares nacionales e internacionales de derechos humanos en nuestras iniciativas de todo tipo. La movilización social en los espacios locales es el catalizador indispensable de estos componentes diversos.

Comparto también la perspectiva presentada en este informe que sostiene que el derecho a la vivienda requiere un compromiso claro de los gobiernos municipales y subnacionales con el bienestar de sus constituyentes y residentes. Más aún, estos niveles de gobierno se tienen que apropiarse de los instrumentos internacionales de

derechos humanos, consolidar su uso y garantizar su cumplimiento e implementación efectivos a sus ámbitos y jurisdicciones.

Mi experiencia como relatora especial, ya sea en visitas oficiales, en reuniones, en la preparación de mis informes o en diálogo con autoridades a escala nacional o local, me confirma sistemáticamente estas realidades.

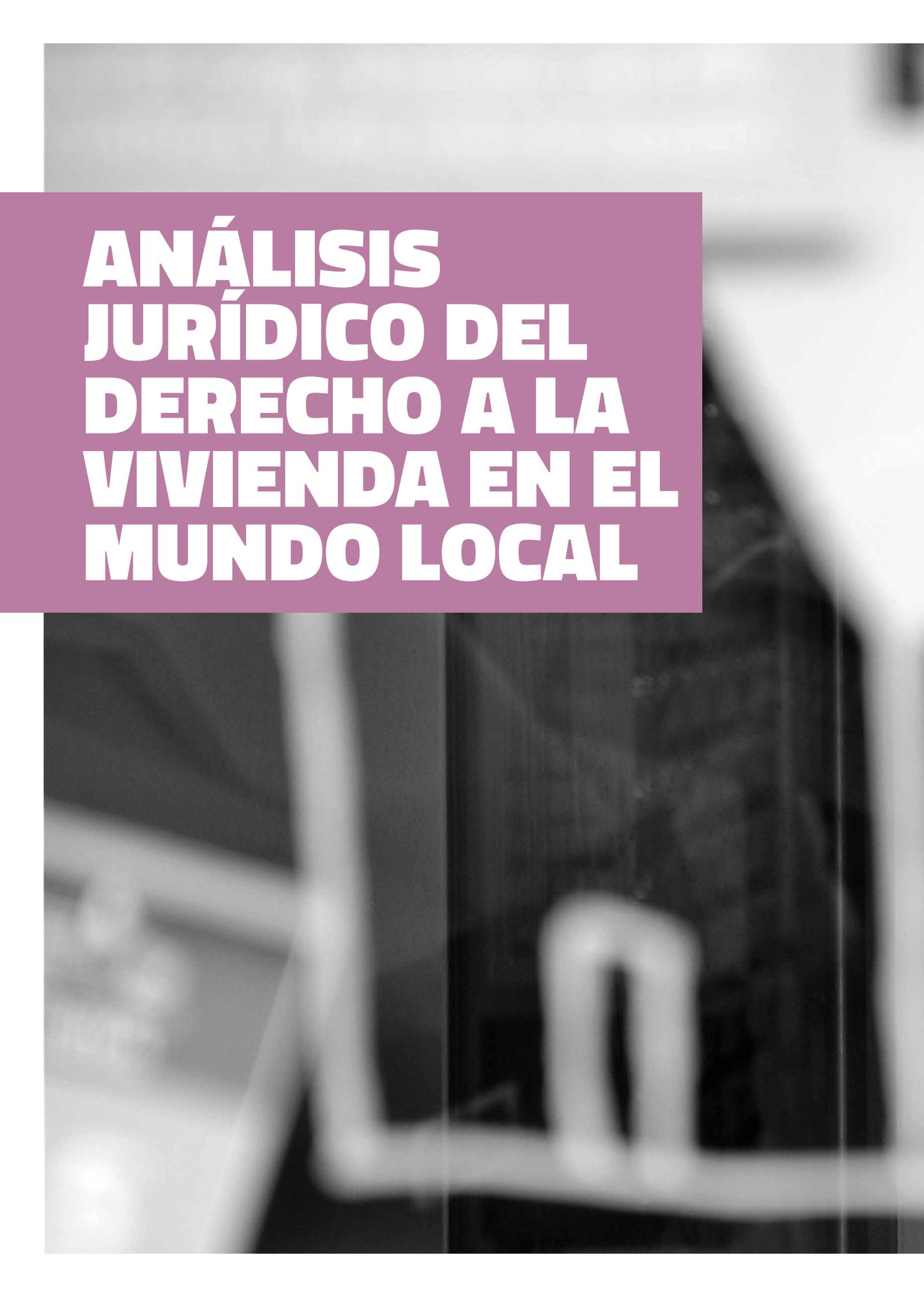
Son las alcaldesas y los alcaldes y los consejos municipales quienes mejor conocen la realidad de sus ciudades y la centralidad de la vivienda para sus habitantes. Son las autoridades locales las que tienen que enfrentarse a los estragos causados ya sea por una urbanización no planificada o por un sistema financiero abusivo y sin ninguna regulación, y que causan fenómenos como desalojos, desahucios y expulsión de familias y comunidades enteras. El incremento de los sintecho, la falta de vivienda asequible, la pobreza energética, y el estigma y la marginación social relacionados a estas terribles realidades son temas urgentes para la vida de millones de personas en el mundo. Pero, además, son violaciones graves de derechos humanos que no pueden continuar relegadas a planes secundarios. Estas personas exigen medidas innovadoras, prioridad en presupuestos y agendas legislativas, acceso efectivo a recursos judiciales y un abordaje estructural de la vivienda como un derecho humano, pilar de una vida con dignidad.

Este informe y las acciones en la ciudad de Barcelona que se recogen constituyen una contribución excelente en esta dirección.

**Leilani Farha**

Relatora especial sobre el derecho a la vivienda (ONU)

Septiembre de 2016

The background of the page is a blurred, black and white photograph. It appears to show a person's face in profile on the right side, looking towards the left. In the foreground, there is a metal railing or fence structure, also blurred. The overall composition is abstract and artistic, with a focus on light and shadow.

# **ANÁLISIS JURÍDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL MUNDO LOCAL**

**ESTE BANCO ¡QUE SE SEPA!**  
**ENGAÑA, ESTAFA**  
**Y ECHA A LA GENTE DE SU CASA**

Costor Personal. El t  
ue mai,  
ompte  
ama del

La protección del derecho a la vivienda en el ámbito local está muy condicionada por el marco jurídico autonómico, estatal, regional e internacional. Las políticas públicas que se implementan desde los diferentes niveles de gobierno pueden facilitar o bien dificultar las intervenciones que se pueden llevar a cabo desde los municipios.

Las políticas de vivienda comprenden diferentes vertientes, como por ejemplo la rama de bienestar social, más dirigida a la atención social de las personas con dificultades, y la parte de urbanismo, que se centra en el medio urbano y el territorio. No obstante, su configuración como derecho social marca una línea de trabajo determinada para las administraciones, sea cual sea el abordaje que hagan. La perspectiva de derechos a menudo está ausente en la acción legislativa y ejecutiva de los poderes públicos. Así mismo, los entes locales, siendo la administración más próxima a la ciudadanía, tienen dificultades para dar respuesta a la necesidad de vivienda de su población. Las limitaciones en materia económica y competencial o la alta demanda residencial marcan las actuaciones en vivienda de los diferentes municipios.

Los parámetros con que se trabaja el derecho a la vivienda han cambiado considerablemente en los últimos años como consecuencia de la crisis económica y financiera. Los municipios son fuente de desigualdades e injusticias, fruto del sistema económico actual, pero también espacios de contrapoder desde donde se pueden construir nuevas realidades y espacios de intercambio, socialización y transformación social.

El derecho a la vivienda se configura como un derecho social básico, cuya cobertura no se limita al acceso a techo –*shelter*– sino a disponer de un hogar –*home*–. La interdependencia y indivisibilidad de los derechos humanos, tanto los llamados «civiles y políticos» como los «económicos, sociales y culturales», se materializa en su intersección cotidiana. Los derechos humanos, basados en la dignidad humana, interaccionan de forma natural: no se puede separar el derecho a la vivienda del derecho a la salud, del mismo modo que el derecho a la vida privada familiar y el de-

recho en la educación son consustanciales a disponer de un hogar. A su vez, el derecho a la vivienda toma forma en un entorno determinado: las calles, las plazas, las infraestructuras o los servicios básicos son elementos indispensables para la vivienda de las personas. También lo es el derecho a la movilidad y la accesibilidad. El espacio público diseñado para la socialización y la cultura, las escuelas y hospitales, la democracia y la participación. **El derecho en la ciudad se configura como una respuesta democrática** que integra tanto los derechos de los ciudadanos como los criterios urbanísticos que hacen posible su ejercicio, especialmente la concepción de espacio público<sup>1</sup>. **Este espacio público tiene que estar pensado para el disfrute de los derechos humanos** en los municipios.

La actuación municipal en materia de vivienda difiere enormemente entre municipios. Evidentemente, tiene que ver el número de habitantes y los recursos de cada uno de los pueblos y ciudades. Pero es también importante echar un vistazo al organigrama municipal: **el diseño funcional de los ayuntamientos es un elemento clave para una buena política social de vivienda**. La vinculación –y casi absorción– de la vivienda por el urbanismo durante décadas ha desencadenado dinámicas que se alejan de la perspectiva de derechos. En este sentido, la equiparación de las políticas municipales en materia de vivienda con el diseño urbanístico y la planificación municipal, sin tener en cuenta la vertiente de derecho social que hay que garantizar, ha impedido que este derecho fuera considerado como tal. **Lejos de concebirlo como la educación o la salud, con sistemas públicos y universales de provisión, la vivienda se ha ubicado en el espacio dejado para el mercado privado**. En consecuencia, no se han desarrollado políticas públicas que habrían podido ayudar a frenar la situación de emergencia habitacional, como por ejemplo la actuación sobre los inmuebles vacíos, la creación de un parco público de alquiler, el fomento de formas de tenencia asequibles y alternativas a la propiedad. Mientras tanto, la vivienda concebida como bien de inversión ha sido epicentro de especulación y enriquecimiento, por un lado, y desposesión y precarización, del otro.

Si bien algunos municipios han trabajado políticas focalizadas en materia de vivienda destinadas a jóvenes y gente mayor, o mujeres víctimas de violencia machista, la demanda residencial ha sobrepasado a estos colectivos extensamente. **También la vivienda de protección oficial ha quedado desfasada por el alud de situaciones de emergencia social.** Otras localidades se han apoyado en entidades sociales y/o religiosas para la atención de las personas con necesidad de vivienda.

En la actualidad, el contexto de emergencia habitacional se ha reconfigurado, y han

emergido situaciones que eran latentes hasta ahora y disminuido otras realidades con la marca de la crisis hipotecaria. En este sentido, **este informe, centrado en los años 2013-2016, pretende ser un análisis pausado de la situación del derecho a la vivienda en los últimos tres años, pero también fundamentar las bases para el trabajo sobre la metamorfosis de esta realidad social.** Se trata, pues, de un punto de partida para examinar la transición de la burbuja inmobiliaria y las ejecuciones hipotecarias hacia la burbuja del alquiler y los desahucios por impago de rentas y trabajo en precario.



## La ciudad de Barcelona

La ciudad de Barcelona ha sufrido una grave afectación del derecho a la vivienda a raíz del boom inmobiliario y del crecimiento del paro en la ciudad en el periodo examinado. **El precio de la vivienda en la ciudad se ha disparado en los últimos años**, y han aumentado el 7,4% los precios de compraventa el segundo trimestre de 2016 según el Colegio de Registradores. Entre 2013 y 2015, **la media del precio de alquiler en la ciudad de Barcelona ha aumentado un 7,8%** según los datos de las fianzas de alquiler del INCASÒL. El efecto del turismo sobre el mercado de viviendas de la ciudad también ha tenido un peso relevante.

Si bien la relación entre viviendas de alquiler y viviendas de propiedad es más alta en Bar-

celona que a otros puntos de Cataluña (según el IDESCAT y el Ayuntamiento de Barcelona, el 30,1% del parque de viviendas es de alquiler<sup>2</sup>), **la proporción de viviendas en propiedad es todavía muy superior a la media europea<sup>3</sup>.** En este sentido, el número de hipotecas concedidas en los años de boom inmobiliario fue muy elevado. La crisis derivada de la imposibilidad de hacer frente a las cuotas hipotecarias ha generado situaciones dramáticas en muchas unidades familiares. Los diferentes barrios y distritos de Barcelona se han visto afectados, de manera más o menos importante, por la pérdida de viviendas de muchos de sus habitantes, tal como se expone en la segunda parte del informe.

# El reconocimiento del derecho a la vivienda en el marco internacional

## EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los compromisos internacionales derivados de los pactos y declaraciones en el marco de Naciones Unidas establecen el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada. Con más o menos concreción, se reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado, y dentro de este se tiene en cuenta la vivienda.

De forma incipiente, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el art. 25, establece lo siguiente:

«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida que asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y especialmente en cuanto a alimentación, a ropa, a vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.»

Con posterioridad a la Declaración Universal de Derechos Humanos se elaboraron dos pactos internacionales de carácter vinculante, que recogían, por un lado, los derechos civiles y políticos (PIDCP) y, del otro, los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC). Ambos pactos son del año 1966. Sin embargo, si bien el cumplimiento de los derechos reconocidos en el PIDCP se presume inmediato, el PIDESC incorpora la realización progresiva de los DESC por parte de los gobiernos y administraciones, tal como establece el art. 2.1. Este principio establece a su vez el de no regresividad, es decir, **se prohíbe que los estados implementen políticas que disminuyan la protección de los derechos económicos, sociales y culturales**. También se prohíbe de discriminación en la aplicación de los derechos habitacionales se recoge en el Pacto, en el art. 2.2.

El derecho a una vivienda adecuada se recoge en el PIDESC. Con un redactado similar a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el art. 11 estipula:

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

El cumplimiento del PIDESC por parte de los estados y, por lo tanto, la supervisión de las vulneraciones de los derechos económicos, sociales y culturales es tarea del Comité DESC. Entre otras funciones, el Comité elabora informes que dan lugar a recomendaciones en los estados miembros. Así mismo, el Comité DESC desarrolla y concreta los diferentes derechos que se reconocen en el Pacto por medio de las llamadas «Observaciones generales» (OG). El conciso enunciado del art. 11 sobre el derecho a una vivienda adecuada se complementa con la OG núm. 4 del Comité DESC.

Esta Observación general desarrolla el contenido esencial del derecho y facilita la interpretación, estableciendo **siete puntos inherentes en el derecho a una vivienda digna y adecuada**:

- 1) seguridad jurídica en la tenencia, es decir, estabilidad y proyección en la vivienda, sin que tenga que ser en régimen de propiedad privada;
- 2) disponibilidad de servicios básicos, equipamientos e infraestructuras, como por ejemplo agua potable, alcantarillado, recogida

“

Las administraciones públicas tienen el deber de realojar de forma adecuada a las personas que han perdido su vivienda y se hallan en riesgo de vulneración de derechos, tal y como establece la Observación General del Comité DESC n.º 7 y el artículo 5.6 de la Ley 24/2015

”

da de basura, electricidad, energía para cocinar; 3) precio asequible, eso es, la vivienda no tiene que suponer un gasto superior al 30% de los ingresos familiares; 4) habitabilidad: el hogar tiene que disfrutar de condiciones de higiene, salubridad, y seguridad; 5) accesibilidad, especialmente para colectivos en situación de vulnerabilidad física; 6) ubicación, una vivienda tiene que estar cercana a puestos de trabajo, escuelas o centros de salud –o con fácil acceso– y, sobre todo, a lugares que no pongan en peligro el disfrute de otros derechos<sup>4</sup>; 7) adecuación cultural, puesto que son diferentes las necesidades y contextos de cada cultura en relación con los materiales o la distribución de los inmuebles.

En el ámbito de los desalojos forzados, la OG núm. 7 considera que solo pueden justificarse en circunstancias excepcionales, como la destrucción sin motivo de bienes o la persistente morosidad siempre que se haya demostrado la capacidad de pago del arrendatario. Así mismo, se establece que **tiene que haber**

**recursos jurídicos adecuados y un realojo adecuado en caso de que se efectúe el desalojo**<sup>5</sup>. El Comité DESC pone sobre la mesa la afectación más grave de los colectivos vulnerables, e insta a las Además, consecuencia de la interdependencia de todos los derechos humanos, los desalojos también provocan vulneraciones de derechos civiles y políticos, como por ejemplo el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, o el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios (párrafo 5).

Por su parte, la OG núm. 3 establece como se tienen que garantizar y promover desde los poderes públicos los derechos humanos. El informe A/HRC/30/49 del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas hacía referencia a los entes locales. En concreto, las obligaciones son de respetar de no intervenir de manera arbitraria en el disfrute del derecho a una vivienda ade-

### CONDENA A ESPAÑA POR VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA.

Desde el 5 de mayo de 2013, cuando entró en vigor el Protocolo facultativo del PIDESC, se pueden presentar quejas por vulneración de estos derechos por parte de los estados ante el Comité DESC. Precisamente, el primer caso resuelto fue por vulneración del derecho a la vivienda por parte del gobierno español<sup>6</sup>. Se trataba del desahucio de una mujer por impago de las cuotas de la hipoteca. La resolución del Comité DESC E/C.12/55/D/2/2014, de 18 de septiembre de 2015, considera que ha habido una vulneración de los artículos 2.1 y 11.1 del Pacto, mencionado más arriba. La notificación no había sido la adecuada, de manera que la propietaria del inmueble no supo de su desahucio hasta el momento de efectuarlo. El Comité DESC emplaza al Estado español a dar una reparación efectiva e introducir cambios en la legislación que regula los procedimientos de ejecución hipotecaria y las pertinentes normas procesales para que sean conformes con el PIDESC.



cuada –en este caso, por parte de los funcionarios de la administración local–; de proteger ante injerencias por parte de terceros; de satisfacer, es decir, llevar a cabo los procesos necesarios para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada a la ciudadanía.

Por otro lado, muchos de los derechos reconocidos en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP), de 1966, están relacionados con la protección contra los desahucios: desde la prohibición de injerencias arbitrarias o ilegales en el domicilio (art. 17) hasta el derecho a disponer de un «recurso efectivo» ante vulneraciones de los dere-

chos comprendidos en este Pacto (art. 2.3). El art. 14.1, de manera más extensa, reconoce el derecho de toda persona a disponer de un proceso con garantías en el que poder ser escuchada y a la igualdad entre las partes.

Además del PIDESC y el PIDCP, otros instrumentos internacionales como por ejemplo la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 1965, o la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, tienen en cuenta la garantía del derecho a la vivienda adecuada.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MUNDO LOCAL

El papel de los entes locales en la protección, garantía y promoción de los derechos humanos ha sido reconocido en varios foros. Pero incluso con este reconocimiento, los espacios internacionales resultan en ocasiones complejos para la consecución de las metas mencionadas. El hecho de que los gobiernos de los estados sean los actores clave en la toma de decisiones quita peso a las otras administraciones que se encuentran también vinculadas por el derecho internacional. Así, a pesar de que los sujetos de obligaciones son los gobiernos de los estados, los diferentes niveles de gobierno tienen también responsabilidades en la protección y defensa de los derechos humanos. Así se establece en el art. 28 del PIDESC: «Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los estados federales, sin ninguna limitación ni excepción». También el art. 50 del PIDCP cuenta con esta referencia a las responsabilidades a escala nacional, regional, local. Pero la falta de coor-

dinación entre administraciones a veces impide llevar a cabo una agenda conjunta que se materialice en tareas concretas para los diferentes niveles de gobierno.

Conscientes de la importancia del mundo local en la implementación de los **derechos humanos en la ciudad**, especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales, se han realizado esfuerzos desde diferentes ámbitos para **implicar a los municipios en los compromisos del derecho internacional de los derechos humanos**.

Cuando se reflexiona sobre los derechos humanos en la ciudad, a menudo se hace referencia también al «derecho a la ciudad», cuyas tesis ya se han expuesto anteriormente. Sin embargo, hay que tener en cuenta el matiz que diferencia ambos conceptos, puesto que si bien son muy similares, «el derecho a la ciudad es el concepto, más o menos abstracto, que enmarca la reivindicación de

“

Los municipios son entes clave de fomento y protección de los derechos humanos, tanto desde los poderes públicos como desde la sociedad civil, por medio del impulso de cartas de ciudad y redes de derechos humanos.

”



la garantía y protección de los derechos humanos en la ciudad»<sup>7</sup>. También se usa el concepto «ciudad de derechos humanos», como reconocimiento a la tarea de las ciudades con administraciones y población que promueven y velan por los derechos humanos<sup>8</sup>.

Resulta interesante un reciente informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, A/HRC/30/49, titulado «El papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos»<sup>9</sup>. En su apartado IV se constata que:

«Las autoridades locales están próximas a las necesidades diarias de los ciudadanos y resuelven problemas relacionados con los derechos humanos de forma cotidiana, de forma que hay una clara y estrecha conexión entre los derechos humanos y la administración local. En el ejercicio de sus funciones, las autoridades locales toman decisiones sobre educación, vivienda, salud, medio ambiente y orden público que están directamente relacionadas con la observancia de los derechos humanos y pueden aumentar o disminuir las posibilidades de la población de disfrutar de ellos [...] Así pues, los funcionarios locales son responsables de muchas cuestiones de derechos humanos en su actividad diaria. Sin embargo, las autoridades y la opinión pública pocas veces consideran esta actividad desde

el punto de vista del ejercicio de los derechos humanos. Por este motivo, los derechos humanos siguen siendo un marco de referencia o análisis distante en la mayoría de las políticas y prácticas a escala local, cuando en realidad puede tratarse de los derechos humanos en la práctica.»

El informe recoge buenas prácticas de diferentes ciudades y países, así como conclusiones finales que recomiendan la participación de la sociedad civil «en la planificación y la realización en actividades relacionadas con derechos humanos a escala local»; que **los gobiernos de los estados trasladen la información relativa al derecho internacional de los derechos humanos de forma práctica en el mundo local; contar con principios rectores, hojas de ruta y comunicación fluida con la sociedad civil y los mecanismos competentes de Naciones Unidas.**

También desde la sociedad civil y redes de municipios se han elaborado instrumentos internacionales para garantizar los derechos de la ciudadanía, relacionándolos al derecho a la ciudad, como por ejemplo los siguientes:

- La **Carta Mundial del Derecho a la Ciudad**, redactada por los movimientos sociales que participaron en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, Brasil (2001).

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes**<sup>10</sup> (Barcelona-Monterrey, 2007). Se trata de un nuevo marco de derechos donde se recogen derechos nuevos, como por ejemplo el derecho a la ciudad, donde se impulsa una extensión de los derechos ya reconocidos, y donde se amplían a colectivos que no los han disfrutado hasta ahora.
- **La Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad** (2011), impulsada por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos-CGLU<sup>11</sup>.
- **La Carta de Derechos Humanos de Gwangju**, Corea del Sur (2012), fruto del Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos.

Estas cartas y declaraciones tienen un valor programático, pedagógico y divulgativo. Sin embargo, algunas de ellas incorporan mecanismos de seguimiento y garantías de cumplimiento.

Se debe destacar el trabajo de diferentes redes y foros de cargos electos y autoridades municipales como por ejemplo el **Consejo de Ciudades y Regiones Europeas** (CEMR), el Foro de Autoridades Locales (FAL), el **Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos** que se celebra anualmente en Gwangju (República de Corea) o **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** (CGLU). Esta última red está formada por gobiernos locales y regionales y está constituida en diferentes comisiones.

Específicamente en materia de vivienda, el actual relatora especial de Naciones Unidas por el derecho a la vivienda adecuada, **Leilani Fahra**, ha elaborado una guía destinada a gobiernos locales y también sociedad civil para su implementación<sup>12</sup>. Se detallan en él el concepto de derecho a una vivienda adecuada, el rol de los gobiernos locales, las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y nuevas iniciativas. La guía es fruto del informe de diciembre de 2014, A/HRC/28/62.



## EL INFORME A/HRC/28/62

El informe A/HRC/28/62 denuncia, entre otros aspectos, la descentralización y traspaso de competencias sin la transferencia correspondiente de «recursos, conocimientos, capacidad y rendición de cuentas». Se destaca también la necesidad de que «las autoridades regionales y locales pongan en práctica una estrategia nacional de vivienda con el fin de conciliar las políticas conexas con las obligaciones que provienen del Pacto». Este aspecto se encuentra bastante limitado en el caso del Estado español al llamado Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas<sup>13</sup>, es decir, la planificación en materia de vivienda impulsada desde el gobierno para el periodo 2013-2016. De sus objetivos se desprende la falta de perspectiva de derechos humanos, si bien las ayudas miran de orientarse hacia las nuevas problemáticas de vivienda, priorizando el alquiler y la rehabilitación. A pesar de que hace referencia a la necesidad de cooperación entre administraciones, los mecanismos reales han sido complejos y lentos. Las ayudas previstas se gestionan desde las comunidades autónomas a través de convenios.

Efectivamente, la relatora afirma que «las experiencias de descentralización en relación con los derechos humanos y la vivienda adecuada han sido dispares» y que «se han centrado en las dimensiones económicas y políticas y [...] prácticamente han pasado por alto la cuestión de la aplicación de las obligaciones que incumben los estados en relación con el derecho a una vivienda adecuada por parte de los gobiernos locales que han asumido competencias clave». También hace referencia a la fragmentación de los programas y su ineficacia.

El informe identifica cuatro retos de los gobiernos locales:

- a) La insuficiencia de recursos que provoca que a menudo los municipios usen tierras o bienes para el desarrollo inmobiliario en lugar de destinarlos a la provisión de viviendas adecuadas.
- b) La falta de conocimiento y especialización de los funcionarios locales en materia de derechos humanos, así como las dificultades técnicas o institucionales.
- c) La superposición de las competencias en este ámbito y conflictos de intereses entre administraciones.
- d) El proteccionismo y la discriminación de los recién llegados, migrantes o de minorías que puede suponer la gestión local y propia.

Además, se constatan las dificultades para participar en los foros internacionales y a las rendiciones de cuentas que prevén los mecanismos de vigilancia de Naciones Unidas, como por ejemplo en la redacción de informes. Por otro lado, las denuncias de vulneraciones de derechos se realizan contra los estados, pero a menudo los gobiernos locales tienen un peso importante. Es el caso de las medidas cautelares solicitadas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para el desalojo del Bloque de Salt en 2013, mediante las cuales se emplazó el gobierno español a dar una respuesta habitacional. A su vez, el gobierno solicitó información al municipio de Salt sobre la disponibilidad de

recursos. En sentido contrario, el informe destaca el creciente número de denuncias a tribunales nacionales sobre vulneraciones por parte de municipios, que ha favorecido una jurisprudencia garantista.

Finalmente, la relatora valora positivamente las propuestas de crear mecanismos de rendición de cuentas entre los gobiernos locales y la sociedad. El trabajo de ciudades por los derechos humanos ha resultado útil para diferentes municipios y gobiernos subestatales a la hora de impulsar el fomento de los derechos humanos y el enfoque de derechos a escala local. Por ejemplo, se han establecido mecanismos de seguimiento y aprobado ordenanzas y normas que garantizan el derecho a una vivienda adecuada. El acceso a la justicia a escala local protagoniza también un apartado del informe, donde se hace hincapié en la importancia de disponer de mecanismos de salvaguarda, objetivos y plazos.

Como conclusiones, se reitera la importancia de acercar los recursos necesarios para el desarrollo de políticas de vivienda con enfoque de derechos a los municipios y de garantizar esta perspectiva en los procesos de descentralización, así como formar a las autoridades locales. También se emplaza a los estados a fomentar la participación del mundo local a los mecanismos internacionales de derechos humanos, a definir claramente sus competencias. Los estados tendrán que garantizar el acceso a la justicia e implementar instituciones de derechos humanos a escala local; el informe anima a los municipios a aprobar cartas de derechos y normas locales que tengan en cuenta el derecho a la vivienda.

# El reconocimiento del derecho a la vivienda en Europa

## EL CONSEJO DE EUROPA Y LA UNIÓN EUROPEA

Los compromisos jurídicos en materia de vivienda provenientes de Europa corresponden a dos órganos de ámbitos diferenciados: por un lado, el Consejo de Europa y, por el otro, la Unión Europea (UE).

El Consejo de Europa, formado por 47 estados, es el órgano de referencia en materia de derechos humanos en Europa. De ahí, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), de 1950, reconoce mayoritariamente derechos civiles y políticos, mientras que la Carta Social Europea (CSE), de 1961 y revisada el 1996, reconoce los derechos económicos, sociales y culturales.

El órgano de vigilancia del cumplimiento del Convenio Europeo de Derechos Humanos por parte de los estados es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). De forma indirecta, el TEDH ha promovido la defensa de los derechos sociales mediante interpretaciones garantistas del Convenio, es decir, por conexión entre derechos civiles y políticos y derechos sociales. Por ejemplo, en casos en que se denunciaba la vulneración del derecho a la vivienda, se ha esgrimido el derecho a no recibir tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH), el derecho a tener un proceso equitativo (art. 6), el derecho al respeto de la vida privada y familiar (art. 8), y el derecho a un recurso efectivo (art. 13), entre otros<sup>14</sup>. Estos artículos han permitido al Tribunal dictar medidas cautelares que pararan desahucios y procuraran un realojo adecuado a familias en situación de pérdida de la vivienda<sup>15</sup>.

En cuanto a la Carta Social Europea, el mecanismo de supervisión de su cumplimiento es el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS). Si bien no se trata de un tribunal

como en el caso del TEDH, su naturaleza cuasi jurisdiccional le permite emitir informes y resoluciones sobre reclamaciones colectivas<sup>16</sup>. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el Estado español no ha ratificado la versión revisada de la CSE. Su art. 31 establece que los poderes públicos tienen que facilitar el acceso a una vivienda de un nivel suficiente, acabar progresivamente con los sintecho y hacer asequibles las viviendas para quienes no disponga de recursos.

En la esfera de la Unión Europea, los derechos habitacionales se han consagrado a la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (2000), denominada la Carta de Niza, recogida posteriormente en el Tratado de Lisboa. Su art. 32.3 reconoce el derecho a recibir una ayuda social y una ayuda a la vivienda para quien no disponga de recursos. Otros artículos hacen referencia indirecta al derecho a la vivienda, como por ejemplo el derecho a no ser sometido a tratos inhumanos y degradantes (art. 4), el derecho a la vida privada y familiar (art. 7 y 33), el derecho a acceder a bienes de interés económico general (art. 36) o el derecho de los consumidores (art. 38)<sup>17</sup>. La UE no tiene atribuciones específicas en materia de políticas de vivienda, que son desarrolladas por los estados, pero sí tiene competencias en materias relacionadas con este ámbito, como por ejemplo la lucha contra la exclusión o la discriminación, la mejora de eficiencia energética del edificios y, la más conocida, la protección de los consumidores. Es precisamente a través de los derechos de consumidores por lo que se han obtenido varias sentencias contra el Estado español. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)<sup>18</sup>, ha resuelto numerosas cuestiones

prejudiciales, elevadas por jueces españoles que dudaban del encaje de la normativa española en materia de desahucios en la legislación comunitaria relativa a derechos de los consumidores<sup>19</sup>. La mencionada legislación son las **directivas contra cláusulas abusivas (93/13/CEE), de contratos de crédito para consumidores (2014/17/CEE)**.

La primera es una norma de mínimos que permite a los estados ampliar la protección a los consumidores y tiene por objetivo **evitar la existencia de las cláusulas abusivas de los contratos celebrados entre profesionales y consumidores**, es decir, toda cláusula no negociada en detrimento del consumidor y que provoca un desequilibrio entre las partes. Se ha traspuesto a la normativa estatal a través de la Ley 7/1998, sobre condiciones generales de contratación, si bien se ha tenido que modificar en varias ocasiones la legislación hipotecaria y procesal, como consecuencia de sentencias del TJUE.

La segunda es fruto de la acción del **Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea ante el grave impacto de la crisis económica** en la sociedad europea. Esta modifica las directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento n.º 1093/2010, con el objetivo de avanzar en la consecución de un mercado único de créditos hipotecarios, aumentar la protección a los consumidores, así como promover la concesión responsable del crédito por parte de las entidades financieras<sup>20</sup>. La trasposición de esta directiva la convierte en obligatoria a partir del 21 de marzo del 2016. En agosto de 2016, el Ministerio de Justicia y Competitividad ha hecho público el

anteproyecto de ley reguladora de los contratos de crédito inmobiliario, que solo será de aplicación en las personas físicas deudoras de préstamos o créditos obtenidos para la adquisición de bienes inmuebles<sup>21</sup>.

**Las cuestiones prejudiciales mencionadas han promovido la modificación de la legislación hipotecaria, procesal y de consumo<sup>22</sup>:**

1. La «**sentencia Aziz**», **STJUE 14/3/2013** es de especial relevancia porque cuestiona de forma clara y directa el procedimiento de ejecución hipotecaria y considera incompatible el régimen español hipotecario con las obligaciones en materia de protección de los consumidores establecidas por la Directiva 93/13 CE. Esta sentencia provocó el impulso de la Ley 1/2013 del gobierno español. La sentencia permitía a los jueces nacionales suspender una ejecución para poder examinar si había **cláusulas abusivas**<sup>23</sup>.
2. La **STJUE 17/7/2014**, que declara contrario a derecho comunitario un procedimiento de ejecución hipotecaria en que el deudor ejecutado no puede recurrir en apelación mientras que el acreedor (la entidad financiera) sí que lo puede hacer. Para el tribunal esto suponía una vulneración del principio de **igualdad de armas entre las partes**. Esta sentencia motivó el RDL 1/2014 que modifica la LEC para permitir apelar al deudor.
3. Después de las modificaciones legislativas, la **STJUE 21/1/2015** considera compatible con la Directiva 93/13 CE el recál-



Desde Europa también se han promovido acciones encaminadas a fomentar un cambio en la legislación en materia hipotecaria y las malas prácticas con la vivienda, si bien las medidas de austeridad y el marco de recortes de la Unión Europea no lo ha facilitado





Las cartas de derechos ciudadanos son herramientas útiles para los gobiernos locales y los habitantes, pero necesitan implementación efectiva y seguimiento por parte de la ciudadanía



culo de intereses de demora resultantes de la aplicación de un tipo superior a tres veces el interés legal del dinero. Sin embargo, el juez nacional tiene la facultad de considerar abusiva la cláusula, declararla inaplicable y declarar nulos los intereses de demora.

4. Una cuestión que ha despertado interés en los últimos tiempos es **el efecto de la declaración de nulidad de una cláusula abusiva: se tienen que devolver el dinero cobrado de más por la entidad financiera o solo se dejan de cobrar a partir de la declaración de nulidad**<sup>24</sup>. A la espera que se pronuncie el TJUE al respecto, el **abogado general del TJUE, Paolo Mengozzi, en su dictamen preliminar de julio de 2016**, declaró que la limitación en el tiempo de los referidos efectos es compatible con la directiva y deja a los estados libertad para determinar las condiciones para limitar la compensación. Este dictamen no es vinculante pero acostumbra a coincidir con la sentencia final, y supone **un cambio interpretativo regresivo** en relación con el anterior abogado general.

5. A escala de la UE, también se han dictado sentencias en relación con el derecho a la vivienda. Por ejemplo, **la STJUE 10/9/2014 (Eslovaquia) declara el derecho a la vivienda como derecho fundamental**. Hace varias consideraciones respecto a la afectación de los derechos humanos como consecuencia directa de los desahucios.

6. La **STJUE 28/7/2016 (Eslovenia)**, reitera la doctrina por la que un **estado miembro responde por los daños ocasionados a los particulares por la vulneración del derecho comunitario provocada por la resolución de un órgano jurisdiccional nacional**, en los siguientes supuestos:

- Cuando esta resolución provenga de un órgano jurisdiccional que resuelva en última instancia.
- Cuando, mediante esta resolución, el órgano jurisdiccional haya infringido manifiestamente el derecho aplicable o haya ignorado la jurisprudencia reiterada de Tribunal de Justicia de la materia.

## LA CARTA EUROPEA DE SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD

Desde el mundo local también se han impulsado catálogos de derechos con la voluntad de promover los derechos humanos en las ciudades. En el ámbito europeo, la más destacada es la **Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad** (2000)<sup>25</sup>.

Este documento se firmó en Francia (2000), y hoy en día la componen más de 400 ciudades europeas. Es un instrumento avanzado en la

materia de derechos a escala local, y ha tenido muy buena acogida en el territorio catalán, especialmente en la provincia de Barcelona.

En el caso de Barcelona, la Red de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos (2003) en el seno de la Diputación cuenta con casi doscientos municipios firmantes de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad.



El artículo xvi se centra en la protección del derecho a la vivienda:

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

El artículo x, dedicado al derecho a la vida privada y familiar, también hace referencia a la vivienda en su apartado 2 en los siguientes términos:

*La familia desde su formación, y sin intervenciones en su vida interna, disfruta de la protección de las autoridades municipales y de facilidades, en particular en el acceso a la vivienda. Las familias más necesitadas disponen a tal fin de incentivos financieros, y de estructuras y servicios para la asistencia a la infancia y a la vejez.*

La parte v de la Carta y las disposiciones finales y adicionales recogen los mecanismos de garantía para velar por su cumplimiento:

- *El fomento de la solución extrajudicial de los conflictos, como por ejemplo por medio de mecanismos públicos que faciliten la mediación, transacción, conciliación y arbitraje.*
- *Los jueces de paz, de proximidad y elegidos por la localidad.*
- *La policía de proximidad, de educación cívica y convivencia.*
- *El impulso de instrumentos de prevención, como por ejemplo mediadores sociales o de barrio y defensores del pueblo (ombudsman) locales.*
- *La creación de una comisión de alerta formada por la ciudadanía para que vele por el cumplimiento de la Carta.*
- *La creación de una comisión que realizará una evaluación bianual de la aplicación de la Carta.*

Así mismo, estos mecanismos y los derechos plasmados en el resto de artículos tienen que ir acompañados de dotación presupuestaria y mecanismos fiscales.

Las ciudades firmantes también se comprometen a introducir en el ordenamiento local los principios, normas y garantías de la Carta y a hacer mención explícita en los fundamentos jurídicos de los actos municipales. En este sentido, «reconocen el carácter de derecho imperativo general de los derechos enunciados en esta Carta y se comprometen a rechazar o denunciar cualquier acto jurídico, en particular cualquier contrato municipal, cuyas consecuencias

serían un obstáculo para el cumplimiento de los derechos reconocidos o serían contrarias a su realización, y a actuar de forma que los otros sujetos de derecho reconozcan así el valor jurídico superior de estos derechos». En relación con el control jurisdiccional, las ciudades firmantes se comprometen a pedir a sus estados y a la UE que completen las declaraciones constitucionales de derechos humanos o la Convención Europea de Derechos humanos.

## 1.3.

# La garantía del derecho a la vivienda en el marco estatal

## LAS MEDIDAS IMPULSADAS POR EL GOBIERNO ESPAÑOL

Si bien la Generalitat de Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de vivienda, de acuerdo con el art. 148.1 CE, hay competencias exclusivas estatales en materias estrechamente vinculadas a la vivienda, como es el caso de la ordenación del crédito, la coordinación de la actividad económica o la regulación de la normativa procesal.

Como consecuencia de la presión de varios movimientos sociales, así como de los organismos europeos e internacionales, el gobierno español se ha visto obligado a realizar varias reformas legislativas, a pesar de que han

tenido un escaso impacto, viendo los criterios muy restrictivos en los que se han acogido:

- Cuando se empieza a visibilizar la problemática del sobreendeudamiento hipotecario se lleva a cabo la primera **Moratoria del Instituto Oficial de Crédito**, a finales de 2008, que implica una moratoria de hasta 500 euros en el pago de una parte de la deuda hipotecaria.
- El **RDL 6/2012**, de Medidas Urgentes de Protección del Deudor Hipotecario sin Recursos establecía mecanismos de reestruc-



turación de la deuda hipotecaria y de flexibilización del procedimiento de ejecución hipotecaria. Es conocido como **Código de Buenas Prácticas**, al que las entidades financieras se adhieren de forma voluntaria.

- El **DL 27/2012**, de medidas urgentes para reforzar la protección del deudor hipotecario, que **posterga los desahucios**.
- La **Ley 1/2013**, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social, que surge con el objetivo de acatar la STJUE de 24 de marzo de 2013, que regula la **suspensión de lanzamientos de viviendas habituales de familias vulnerables**, medidas de mejora del mercado hipotecario, así como tímidas modificaciones procesales. También crea el **Fondo Social de la Vivienda**, que ha promovido un escaso parque de viviendas para atender la emergencia habitacional.
- El **RD 1/2015**, de **mecanismos de segunda oportunidad**, reducción de la carga fi-

nanciera y otras medidas sociales introduce reformas en la **ley concursal** con la novedad de exoneración de la deuda de la persona deudora, de forma que obliga a intentar llegar a un acuerdo extrajudicial de pagos, y en caso de no llegar a ningún acuerdo se tiene que instar el concurso de la persona deudora<sup>26</sup>.

- La Ley 25/2015 introduce modificaciones en el RD 1/2015 para agilizar el mecanismo de segunda oportunidad, dado que a día de hoy son pocas las personas que se han acogido.

Paralelamente a estos cambios normativos, se han producido reformas que han impactado en el marco legal de los desahucios de forma regresiva, especialmente en el mercado de alquiler. Es el caso de la Ley 19/2009, de Medidas de Fomento y Agilización Procesal del Alquiler y de la Eficiencia Energética de los Edificios, conocida como la Ley del Desahucio Exprés, o la Ley 4/2013, de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado de Alquiler de Vivienda.



Las normas que se han impulsado desde el gobierno español han tenido un impacto limitado en la emergencia habitacional, como consecuencia, entre otras, de la restrictividad de los requisitos exigidos y del efecto voluntario de las entidades financieras



## LAS LEYES AUTONÓMICAS POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

Por otro lado, dado que **la competencia en materia de vivienda es exclusivamente autonómica**, varias comunidades autónomas han impulsado leyes de garantía del derecho a la vivienda en los parlamentos o asambleas autonómicas. La Ley 18/2007, por el Derecho a la Vivienda, de Cataluña<sup>27</sup>

introduce elementos muy interesantes con un enfoque de derechos humanos. A su vez, otras comunidades autónomas han elaborado sus leyes en materia de vivienda, pero no todas han podido tener los efectos deseados. En este sentido, hay que mencionar la última tanda de leyes de vivienda que han



El gobierno español ha interpuesto recursos de inconstitucionalidad contra varias leyes autonómicas, con efecto suspensivo.



sido recurridas ante el Tribunal Constitucional por parte del gobierno central y, por consiguiente, suspendidas.

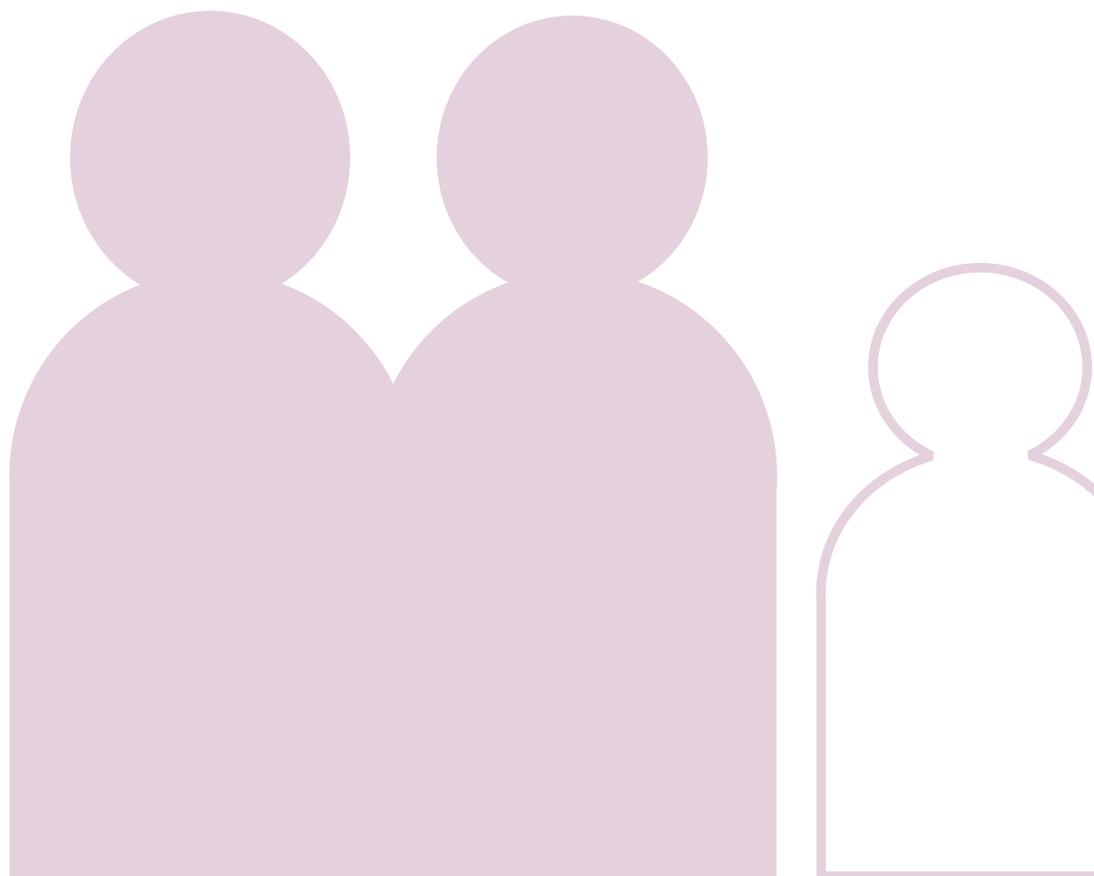
Las diferentes correlaciones de fuerzas en los gobiernos y parlamentos autonómicos y el diferente grado de competencias de los territorios han dado lugar a leyes con perspectivas diferentes. No obstante, a raíz de la crisis económica y financiera, se han trabajado leyes que ponían en el centro del debate el derecho a la vivienda y la función social de la vivienda y la propiedad.

- a) Es el ejemplo del **DL 6/2013 de Andalucía** sobre la función social de la vivienda, que proponía, entre otras medidas, un registro de viviendas desocupadas y la expropiación temporal de las viviendas vacías de las entidades financieras. El Tribunal Constitucional (TC) consideró, en la sentencia de 14 de mayo de 2015, que este tipo de normativa no se podía regular por decreto-ley, y apenas entró en el resto del contenido de la norma<sup>28</sup>.
- b) Posteriormente, la **Ley Foral 24/2013 de Navarra**, de Medidas Urgentes para Garantizar el Derecho a la Vivienda, también nació con la intención de combatir la vivienda vacía por medio de la declaración de interés social y la expropiación forzosa. La ley se suspendió por parte del Tribunal Constitucional porque ponía en peligro «intereses generales», haciendo referencia al sistema financiero. El TC justifica la suspensión de acuerdo con informes de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (la llamada *Troica*), así como del Banco de España<sup>29</sup>.
- c) Unos argumentos muy similares usa el Pleno del TC el 21 de julio de 2015 para mantener la suspensión de la **Ley 2/2014, de Modificación de la Ley 2/2003, de Vivienda de Canarias** y de Medidas para Garantizar el Derecho a la Vivienda. El auto expone de nuevo el peligro para el sistema financiero y la inseguridad jurídica que generaría la norma entre tenedores de vivienda<sup>30</sup>.
- d) La **Ley 3/2015, de vivienda, del País Vasco** introducía un nuevo paradigma en relación con el derecho a la vivienda: establecía la subjetividad. Esta ley preveía, pues, que el derecho a la vivienda fuera un derecho subjetivo que pudiera exigirse a los poderes públicos y obtener así un alquiler social para las personas con ingresos bajos. También establecía un canon para las viviendas vacías y el alquiler forzoso de las viviendas deshabitadas. El 15 de abril de 2016 el TC admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad del gobierno de Mariano Rajoy y suspendió la ley durante cinco meses
- e) El Gobierno ha anunciado también que recorrerá algunos artículos del **DL 3/2015 de Aragón**, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda. En concreto, aquellos que hacen referencia a la suspensión de los procedimientos judiciales y extrajudiciales de ejecuciones hipotecarias en caso de vulnerabilidad y la cesión de viviendas desocupadas en manos de entidades financieras y fondos de inversión.

Todas estas leyes, además de la «ILP vivienda», que se detalla en el apartado siguiente, han sido impugnadas por el gobierno del Partido Popular, en el caso del País Vasco, Cataluña y Aragón en funciones. El procedimiento estipula que cuando es el gobierno el que interpone el recurso de inconstitucionalidad, procede la suspensión de la norma a la espera de la resolución sobre el fondo. De momento sólo ha habido sentencia del DL andaluz. Si bien uno de los argumentos de la Abogacía del Estado es que ya existen normas de ámbito estatal que cubren estas temáticas,

lo cierto es que la suspensión de las normas ha dejado sin herramientas para abordar la emergencia habitacional a las comunidades autónomas que las habían aprobado.

En la actualidad, otras comunidades autónomas **se hallan en proceso de redacción de leyes de vivienda: Castilla-La Mancha, País Valenciano e Islas Baleares**. En mayo, Murcia aprobó la **Ley 10/2016 que reformaba la 6/2015**, e introducía preceptos que permitieran frenar los desahucios y asegurar el realojo<sup>31</sup>.



# Las competencias en materia de vivienda en Cataluña

## LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y NORMATIVA RECIENTE EN LA MATERIA

La Generalitat de Cataluña ha asumido de manera exclusiva la competencia en vivienda, atribución que se precisa en el art. 137 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). En el desarrollo de esta competencia, el Parlament de Cataluña dictó la **Ley 18/2007, de 28 de diciembre, por el Derecho a la Vivienda (LDHC)**. Esta ley otorga a los entes locales oportunidades muy amplias para asumir competencias en materia de vivienda en caso de que lo quieran. Es una norma innovadora que supone **un gran salto en la defensa de este derecho** en relación con la normativa anterior<sup>32</sup>.

Esta ley se ha visto modificada en varias ocasiones cómo es el caso de la **Ley 9/2011**, llamada *Òmnibus*, que derogaba la posibilidad de expropiar temporalmente el usufructo de aquellas viviendas permanentemente desocupadas que no hubieran respondido a las medidas de fomento y establecía el alquiler forzoso<sup>33</sup>, o la **Ley 2/2014**, de 27 de enero, de Medidas Fiscales, Administrativas, Financieras y del Sector Público. Esta ley estableció una suspensión temporal de obligaciones derivadas de la cualificación de viviendas para facilitar los arrendamientos y las transmisiones sociales.

Si bien algunas de estas modificaciones legislativas han rebajado su potencial, todavía quedan preceptos a desarrollar por las diferentes administraciones, como por ejemplo el art. 6 relativo a la «acción pública», que permitiría que la ciudadanía denunciara ante los tribunales el incumplimiento de la legislación en materia de vivienda o la

aprobación del Plan Territorial Sectorial de la Vivienda que asegure el principio de solidaridad urbana.

El art. 67 de la LDHC regula los planes de vivienda: un instrumento de carácter temporal a través del cual se planifican las diversas líneas de fomento de la producción de viviendas de protección oficial o accesibles, de acceso al parque de vivienda, de rehabilitación y de mejora del parque y el acompañamiento presupuestario que posibilite su aplicación. El 29 de mayo de 2014 la Generalitat aprobó el **Decreto 75/2014, sobre el Plan por el Derecho a la Vivienda** de Cataluña. Aprobado en un contexto caracterizado por la crisis de larga duración y el aumento de los pisos vacíos en poder de los bancos, se otorga prioridad a los programas sociales de vivienda ante los programas de fomento de la rehabilitación y del de viviendas con protección oficial. Este nuevo instrumento para canalizar las políticas públicas de fomento de la vivienda incorpora:

- El programa social de vivienda: ayudas para el pago, alquiler social, viviendas de inserción, actuaciones sociales en áreas de riesgo de exclusión residencial o con degradación urbana. Prevé ayudas económicas para el pago del alquiler o la hipoteca, pero los condiciona a la disponibilidad presupuestaria. Además, se reduce el concepto de «alquiler justo» estableciendo que este tiene que significar el 30% de los ingresos en lugar del 20% que funcionaba hasta aquel momento para las familias con rentas más bajas.

- El programa de fomento de la rehabilitación: medidas de fomento de la rehabilitación.
- El programa de viviendas con protección oficial: promoción y cualificación de viviendas con protección oficial. Prevé el aumento del parque de vivienda social fundamentalmente a través de la nueva construcción y con el objetivo de «facilitar la recuperación económica del sector de la vivienda». Esta apuesta va acompañada de una importante reducción de los plazos de vigencia de la calificación de las viviendas de protección oficial. Así, por ejemplo, en función de la cualificación del suelo y de la recepción de ayudas, el plazo de protección de los pisos sociales disminuye cuantitativamente.
- Otras medidas conexas y complementarias, como la atribución de la gestión de las viviendas de inclusión o inserción en la Red de Viviendas de Inclusión constituida por entidades sin ánimo de lucro.

Por el contrario, no prevé mecanismos reales de movilización hacia el alquiler social de los pisos vacíos. También invisibiliza la creciente problemática de las personas sin ingresos, puesto que las excluye de la posibilidad de obtener ayudas para el pago de la vivienda estableciendo que estas se destinarán «a pagar el alquiler o las cuotas de préstamos hipotecarios a personas con ingresos bajos o moderados».

Con el objetivo de evitar el sobre endeudamiento hipotecario, en diciembre de 2014 se aprobó una reforma del **Código de Consumo de Cataluña**, Ley 22/2010, de 20 de julio, a través de la Ley 20/2014, del 29 de diciembre, para la Mejora de la Protección de las Personas Consumidoras en Materia de Créditos y Préstamos Hipotecarios,

Vulnerabilidad Económica y Relaciones de Consumo. Esta modificación se corresponde con la transposición de la Directiva Europea 2014/17/UE, sobre los contratos de crédito para los consumidores relativos a los bienes inmuebles de uso residencial y la referencia a las cláusulas abusivas. La reforma, esencialmente, **incrementa las garantías de la persona consumidora en la contratación de créditos o préstamos hipotecarios** y se establecen varias medidas de protección de las personas que se hallan en situación de pobreza energética para que no sufran cortes de suministro durante determinados periodos críticos.

El 24 de marzo de 2015, el gobierno aprobó el **DL 1/2015, de Medidas Extraordinarias y Urgentes para la Movilización de las Viviendas Provenientes de Procesos de Ejecución Hipotecaria**<sup>34</sup>. La disposición incluye las siguientes medidas para activar las viviendas adquiridas a través de procedimientos de ejecución hipotecaria situados en los 72 municipios con fuerte demanda residencial acreditada:

- Somete al derecho de tanteo y retracto en el plazo de dos meses a favor de la Administración de la Generalitat las transmisiones de viviendas adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria, después de la entrada en vigor de la Ley del Derecho a la Vivienda.
- Expropiación del usufructo por parte de la Administración durante un plazo máximo de 10 años si las viviendas están en mal estado y el propietario se niega a hacer las obras necesarias. En particular, el Decreto otorga 6 meses a los propietarios de las viviendas provenientes de ejecuciones hipotecarias para que lleven a cabo las obras



Las normas sobre el derecho a la vivienda son múltiples; la 1/2007 es la norma marco, pero con innovaciones legislativas de los últimos años



de conservación y rehabilitación necesarias.

- Creación de un registro administrativo de viviendas provenientes de ejecuciones hipotecarias a cargo de la Agencia Catalana de la Vivienda, tanto si la vivienda está vacía como si está ocupada sin título habilitando.
- Obligatoriedad de las compañías suministradoras de servicios –agua, luz y gas– de proporcionar la información necesaria a la Administración.
- Tipifica una nueva infracción grave en materia de calidad del parque inmobiliario, consistente en la dejadez de los deberes de conservación y rehabilitación al no llevar a cabo las obras necesarias para el cumplimiento de los requisitos de habitabilidad exigidos a las viviendas provenientes de ejecuciones hipotecarias o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria.

El año 2015 ha sido un año prolífico en cuanto a normativa en materia de vivienda. Además del Decreto 1/2015, se han elaborado las normas siguientes, algunas de las cuales han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno central:

- **Decreto 67/2015**, de 5 de mayo, para el fomento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de los edificios de viviendas, mediante las inspecciones técnicas y el libro del edificio, y al amparo de la necesidad y obligación de los propietarios de mantener los edificios de viviendas, se regulan en un único texto legal los instrumentos que lo tienen que facilitar, como son: la Inspección técnica de los edificios de viviendas, los plazos en que se tienen que llevar a cabo y también el Libro del edificio.
- **Ley 14/2015**, del 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías y su despliegue reglamentario mediante el Decreto 183/2016, de 16 de febrero, por el cual se aprueba el Reglamento del impuesto sobre las viviendas vacías. Son sujeto pasivo del

impuesto las entidades financieras y los grandes tenedores de pisos desocupados de manera permanente durante más de dos años sin causa justificada y se calculará en función de los metros cuadrados de superficie útil que tenga la vivienda. Están exentas las viviendas de protección oficial con cualificación oficial vigente, las viviendas situadas en zonas de escasa demanda acreditada, las puestas a disposición de programas sociales de vivienda o los apartamentos turísticos. Los ingresos derivados del impuesto servirán para ampliar la partida destinada a la compra de pisos para alquiler social. Esta ley está pendiente de sentencia del TC

- **Ley 19/2015**, del 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida en el libro V del Código Civil de Cataluña, ley que también ha sido impugnada ante el TC. Regula tenencias intermedias que permitirán la adquisición temporal o progresiva de una vivienda, según las posibilidades y necesidades de cada comprador. La inclusión de estas dos figuras en el Libro V del Código Civil de Cataluña intenta paliar el endeudamiento excesivo por la adquisición de viviendas.

Para acabar este repaso normativo, hay que poner de manifiesto que toda esta normativa, especialmente la LDHC, encuentra su apoyo y esta íntimamente vinculada en la legislación en materia de urbanismo, de la que hay que destacar el Decreto 64/2014 que aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística que desarrolla la Ley de Urbanismo en cuanto a la intervención y disciplina urbanísticas en toda clase de suelo. Esta legislación regula la ordenación y planificación urbanística, su gestión y ejecución, dirigida fundamentalmente al control de la legalidad urbanística mediante el control de la edificación y la disciplina urbanística y analizando los derechos y las obligaciones de todos aquellos que intervienen –administraciones con competencias urbanísticas, ciudadanos y resto de agentes de la edificación.



Destacamos algunos aspectos importantes de la nueva normativa:

- El derecho a la vivienda se enmarca en un contexto de derecho a la ciudad, apostando por una visión holística del derecho. Promover el enfoque de derechos superando las visiones de estricta política pública.
- Declara la función social del derecho de propiedad y establece usos anómalos de la propiedad como la falta de conservación y rehabilitación de los edificios, la desocupación permanente de las viviendas, la sobreocupación y destino diferente al de residencia habitual de una vivienda de protección oficial, desarrollando el mandato constitucional.
- Establece el deber legal de los propietarios de conservación y rehabilitación, es decir, la obligación de mantener los inmuebles residenciales en condiciones de uso efectivo y adecuado. Y para propiciarlo, se prevé el establecimiento de convenios de rehabilitación con apoyo público para poder cumplir este deber en situaciones de imposibilidad económica.
- Define el concepto calidad de una vivienda como el conjunto de características y prestaciones que una vivienda tiene que tener para cumplir eficientemente su función social, que se tienen que adaptar a los estándares de seguridad y confort adecuados en cada momento.
- Introduce en Cataluña uno de los instrumentos básicos de los estados del bienestar en materia de vivienda como es la ayuda directa a las familias para hacer frente al coste de su vivienda de alquiler.
- Introduce, como una forma alternativa de acceso a la vivienda, la masovería urbana. Se trata de un contrato mediante el cual los propietarios de una vivienda ceden el uso, por el plazo que se acuerde, a cambio que los cesionarios asuman las obras de rehabilitación y mantenimiento.
- Establece áreas sujetas en el derecho de tanteo y retracto por parte de la administración local para facilitar la conservación y rehabilitación de edificios y para evitar la expulsión de ocupantes u otros procesos especulativos.
- Se tipifica el acoso inmobiliario.
- Establece el principio de «solidaridad urbana» que tiene que permitir la existencia del 15% de viviendas destinado a políticas sociales en un periodo de 20 años, el impulso a la vivienda de protección oficial y la creación de un único registro de solicitantes.
- Se regula un sistema sancionador en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas.

## LA ILP VIVIENDA- LEY 24/2015

Después del intento de presentar una Iniciativa legislativa popular a escala estatal en 2013, y que casi un millón y medio de firmas no fueron suficientes para aprobar el texto propuesto –sino que la ley resultante fuera muy devaluada–, en 2015 se volvió a intentar en el Parlament de Catalunya. Los precedentes eran positivos: la cámara se había mostrado favorable a una ley de estas características. **El Grupo Promotor, constituido por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, el Observatorio DESC y la Alianza contra la Pobreza Energética, recogió 150.000 firmas en un tiempo récord e hizo llegar el texto a la cámara catalana**<sup>35</sup>.

Las propuestas eran cuatro, y esta vez incorporaban la pobreza energética y los desahucios por impago de las rentas del alquiler:

- Parar los desahucios por medio de un alquiler social obligatorio que tenía que ser ofrecido por parte de los grandes tenedores de vivienda. En caso de riesgo de desahucio de una vivienda propiedad de un pequeño tenedor, la administración tenía que proporcionar ayudas al pago del alquiler y realojo en caso de efectuarse el desahucio (art. 5).
- Un mecanismo de segunda oportunidad para que las personas con deudas contraídas por el pago de la vivienda pudieran empezar de nuevo y no verse abocadas a la economía sumergida. Se establecía un mecanismo prejudicial y uno judicial (art. 1-4).
- **El principio de precaución**, a través del cual las empresas suministradoras no podían hacer cortes de agua, luz o gas en hogares vulnerables. También se emplazaba a las administraciones públicas a **firmar convenios con las empresas para que asumieran el gasto de las facturas impagadas** (art. 6).
- **Cesión obligatoria de los pisos vacíos** en manos de entidades financieras y grandes empresas a la administración durante un

periodo de 3 años, para aumentar el parque público de alquiler social (art. 7).

Además, la ley establecía la posibilidad de evitar la **cesión de créditos hipotecarios** en favor de fondo de inversión: se preveía que las personas hipotecadas pudieran saldar la deuda pagando la misma cuantía por la que se hubiera comprado (disposición adicional única).

El planteamiento de la norma suponía un **cambio de paradigma: la garantía del derecho a la vivienda no solo recaía sobre la administración, sino que los operadores de vivienda, como son los grandes tenedores, también adoptaban responsabilidades**. La ley preveía una modificación de la LDHC para incorporar sanciones relacionadas con el incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda.

La ley fue aprobada por unanimidad en el Parlament de Catalunya, y fue la Ley 24/2015, del 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Durante su concepción y posterior tramitación fueron muchos los actores que fueron partícipes. Además del grupo promotor, diferentes entidades sociales y sindicatos apoyaron la Iniciativa, desde Òmnium Cultural hasta los Bomberos de Catalunya o el Consejo de la Abogacía de Catalunya.

Ciertamente, el grueso de la norma recaía sobre los municipios, por este motivo se intentó elaborar guías municipales y formaciones en todo el territorio para formar técnicos de vivienda y de servicios sociales de los diferentes ayuntamientos de Catalunya con los procedimientos. También se elaboró una guía para usuarios y una para entidades financieras, así como un modelo que desarrollaba la aplicación del art. 7 sobre cesión obligatoria. La ley quería ser una herramienta útil para los municipios, si bien es cierto que también incrementaba sus responsabilidades (los informes de vulnerabilidad y el realojo obligatorio, por ejemplo).

## LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 24/2015



Meses después de la aprobación de la Ley, el gobierno español pidió abrir una comisión bilateral con el gobierno catalán para limar algunos aspectos que se pudieran apreciar como inconstitucionales. Casi seis meses después, a punto de acabarse el plazo y con un gobierno en funciones, el recurso de inconstitucionalidad fue anunciado tras de un Consejo de Ministros. **Si bien la parte relativa a medidas contra la pobreza energética se mantenía viva, la gran parte de propuestas en materia de viviendas quedaría suspensa.** Aquellas semanas no solo se impugnaría esta norma, también la Ley 14/2015, sobre el impuesto a los pisos vacíos, y la Ley 19/2015, de introducción al Código Civil catalán de la propiedad temporal y la propiedad compartida.

Los motivos que se exponían por parte del gobierno son básicamente dos: por un lado, la regulación de elementos de la legislación procesal, civil y concursal, competencia del gobierno central; por otro, la vulneración del derecho de propiedad y la discriminación arbitraria de los grandes tenedores, sobre los que recaían más responsabilidades. A final de septiembre el TC decidió mantener la suspensión de la norma con argumentos económicos y de sostenibilidad del sistema financiero. Unos días más tarde llegaría la admisión a trámite del recurso<sup>36</sup>, a pesar de las movilizaciones impulsadas por el Grupo Promotor.

Como consecuencia de la suspensión, el presidente de la Generalitat convocó una Cumbre social el 3 de mayo de 2016 con el Grupo Promotor, los 12 municipios más grandes de Cataluña, sindicatos y grupos políticos del Parlament. Del encuentro surgió el compromiso de elaborar una nueva norma que pudiera recuperar el espíritu de la 24/2015, que después de meses de trabajos se encuentra en periodo de exposición pública en la actualidad.

Con los preceptos de vivienda de la ley suspendidos, el Grupo Promotor también convocó una jornada con los 12 ayuntamientos asistentes al encuentro, para llegar a compromisos conjuntos y desarrollar propuestas coordinadas con la normativa vigente<sup>37</sup>



# ¿Cómo garantizar el derecho a la vivienda desde los municipios?

## LAS CIUDADES POR LOS DERECHOS HUMANOS

La protección de los derechos humanos en los municipios a menudo tiene más que ver con el diseño de políticas públicas que vayan en la línea de garantizar el cumplimiento de los derechos, es decir, prevenir la vulneración, que no con reparar o ejercer la potestad sancionadora, más propio de otras administraciones supralocales<sup>38</sup>. Sin embargo, en el caso de la vivienda, la disciplina urbanística, pero con claros aspectos diferenciados, es una herramienta útil y eficaz en la reversión de situaciones de vulneración que tienen lugar en los pueblos y ciudades.

Además de la Carta Municipal de Barcelona, que establece las directrices de la ciudad, en 2010 se aprobó la **Carta de Barcelona de Ciudadanía, de Derechos y Deberes de Barcelona para desarrollar los derechos humanos en la ciudad**. Su art. 18 establece lo siguiente en relación con la vivienda:

Otras ciudades que se han declarado «Ciudades de Derechos Humanos» son: Rosario (Argentina), Bandung (Indonesia), Bihac (Bosnia-Herzegovina), Bogotá (Colombia), Bongo (Ghana), Ciudad de México (México), Condado

*El Ayuntamiento tiene como objetivo prioritario que todos los vecinos y las vecinas de la ciudad puedan disfrutar de su derecho a una vivienda digna, asequible y accesible. Con este fin, de acuerdo con sus competencias y en colaboración con el resto de administraciones públicas:*



- a) Desarrollará un plan de vivienda con criterios de cohesión social, accesibilidad universal y eficiencia ecológica, que tendrá en cuenta la función social de la vivienda.
- b) Creará un parque de viviendas asequibles destinadas a políticas sociales.
- c) Impulsará la construcción de viviendas con protección oficial.
- d) Impulsará el uso, la conservación, la rehabilitación, la reforma y la renovación del parque de viviendas, velando por su habitabilidad.
- e) Potenciará la participación de las cooperativas de vivienda y de las entidades de carácter social y asistencial en las políticas de vivienda.
- f) Velará por la transparencia del mercado inmobiliario y para asegurar la información y protección de los consumidores y usuarios de viviendas.
- g) Actuará en el ámbito de la mediación del alquiler social.
- h) Perseguirá la sobreocupación de viviendas y la infravivienda.
- i) Combatirá el acoso inmobiliario.

de Prince George, Maryland (Estados Unidos), Copenhague (Dinamarca), Graz (Austria), Gwangju (República de Corea), Kaohsiung (provincia china de Taiwán), Kati (Malí), Korogocho (Kenia), Mogale (Suráfrica), Montreal (Canadá), Nagpur (India), Porto Alegre (Brasil), Saint-Denis (Francia), Sakai (Japón), Thies (Senegal), Utrecht (Holanda) y Victoria (Australia).

Además, algunas ciudades han incorporado en sus cartas el paradigma del derecho a la ciudad, avanzando hacia la interdependencia de derechos y su disfrute del espacio público. Otros municipios han incorporado disposiciones legislativas sobre derechos humanos, como por ejemplo San Francisco en relación con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Algunos ejemplos de cartas:

- Estatuto de la Ciudad de Brasil (2001)
- La Carta de Derechos y Deberes para una Convivencia Civil en Bolonia (2003).
- La Carta de Derechos y Deberes de los Ciu-

dadanos de Pamplona ante su Administración Municipal (2005).

- La Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal (2006).
- La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010).
- Carta de Ciudadanía. Carta de Derechos y Deberes de Barcelona (2010).

Más allá de las cartas de derechos humanos, el informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos mencionaba otros ejemplos de **incorporación de los derechos humanos a las prácticas locales**. Por ejemplo, evaluaciones de impacto basadas en derechos humanos o auditorías, informe sobre el cumplimiento a escala local de los tratados internacionales de derechos humanos, formaciones a trabajadores municipales en este ámbito, o disposición del *ombudsman*. En más o menos medida, el Ayuntamiento de Barcelona ha implementado o está implementando algunas de estas cuestiones, si bien todavía queda camino por recorrer.

## LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES

La atribución de competencias es más o menos genérica por el uso de términos como «administraciones públicas» o «la administración competente», lo que desdibuja quien debe ejercerlas en primer término.

Esta indeterminación de las competencias comporta que la mayoría sea concurrente entre la Generalitat y los entes locales, con la consiguiente falta de seguridad jurídica que comporta, y contribuye también a dejar parte importante de su alcance real a la capacidad y a la voluntad de los entes locales para ejercerlas. La ambigüedad en la atribución competencial comporta que cada ente local pueda escoger el grado de implicación del ejercicio y desarrollo de muchas de estas competencias, en el caso de que, si no se implica, es la Generalitat, por el **principio de coordinación, colaboración y subsidiariedad**, quien asumirá más protagonismo.

La capacidad de actuación de los entes locales en materia de política de vivienda está condicionada por la situación de las haciendas locales. Por los diferentes niveles administrativos del Estado español, nos encontramos que los ayuntamientos también tienen un papel relevante en la política de vivienda. La Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en los art. 25 y 28, estipula las competencias en el ámbito local, y establece que:

- Las **administraciones locales son responsables del planeamiento, la gestión, la ejecución, la disciplina urbanística, la planificación urbana y de la gestión del suelo** destinado al proceso de urbanización, lo que permite que los municipios consigan suelo y lo destinen a vivienda de protección oficial.
- Las **corporaciones locales se encargan de la gestión y la administración de su patrimonio público de viviendas y de suelo**. Están

facultadas para establecer los convenios que consideren oportunos con diferentes instituciones o empresas públicas y privadas para la promoción de viviendas de protección oficial en sus diferentes modalidades. Asimismo, los ayuntamientos también están facultados para llevar a cabo otras políticas relativas a la vivienda y **podrán ejercer competencias en todo aquello que contribuya a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal**<sup>39</sup>.

- Además, los ayuntamientos están facultados para **complementar las actividades que lleve a cabo el resto de administraciones públicas en materia de vivienda.**

La LBRL atribuye capacidad de actuación a los entes locales en ámbitos estrechamente vinculados a la vivienda como son:

- La **prestación de los servicios sociales**, a través de cuyo marco los gobiernos locales pueden establecer actuaciones de atención a las personas en situación de vulnerabilidad habitacional, como los niños o las personas mayores.
- La **protección y promoción de la salud** de la población. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud, herramienta esencial para la prevención, sensibilización y atención a todos los problemas sanitarios derivados de un desalojo por motivo económico o de las malas condiciones habitacionales.
- La defensa de **consumidores y usuarios**, pero de forma bastante limitada.
- La protección del **medio ambiente**.

Los entes locales son la administración más cercana y accesible a la ciudadanía, a las que se dirigen en primera instancia las personas afectadas por problemas habitacionales, y se rigen por los principios de subsidiariedad, proximidad y eficacia. Sin embargo, su protagonismo se ha visto fuertemente limitado por un **reparto presupuestario que los dificulta asumir las actuaciones necesarias.**

La aplicación de la LBRL en Cataluña se tiene que entender favorable a la autonomía

local y al bloque constitucional de competencias<sup>40</sup>.

Así pues, una ley sectorial autonómica, al amparo del ámbito competencial correspondiente que prevé la EAC, que en fecha de entrada en vigor de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) ya atribuía competencias, propias o delegadas, a los entes locales para la prestación de servicios públicos (como podría ser el caso de salud, servicios sociales consumo o enseñanza), no está siendo del todo respetada.

De acuerdo con las competencias expuestas y las leyes desarrolladas

### LOS EFECTOS DE LA «LEY MONTORO»: LA LRSAL



La relativa autonomía de las corporaciones locales en la gestión de las ciudades y en la prestación de servicios a sus ciudadanos fue modificada por la **Ley 27/2013** de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). **Bajo el criterio principal de sostenibilidad financiera, se articulan los entes locales alrededor de servicios y no de competencias.** Se cuestionan así los servicios mínimos para localidades de menos de 20.000 habitantes y se refuerzan en cambio las diputaciones, con el fin de coordinar a los municipios. La Ley establece **una lista cerrada de las posibles actuaciones de los gobiernos locales.**

La Ley se basa en los art. 149.1.18 y 149.1.14 Constitución Española (CE), que declaran que el Estado tiene competencias de regular las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y también en materia de hacienda general y deuda estatal, además del art. 135 CE que anuncia los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las administraciones públicas. Por su parte, el art. 160 EAC fija la competencia exclusiva de la Generalitat para determinar las competencias y potestades propias (art. 84 EAC)<sup>41</sup>.

# ESQUEMA COMPETENCIAL

**MARCO ESTATAL:** definidas en la CE y STC

**1. MARCO NORMATIVO:** art. 149.1.11 CE, sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad, bases de la ordenación del crédito, banca y seguros. Art. 149.1.13 CE, bases de la ordenación del crédito y coordinación de la actividad económica

COMPETENCIAS

- Establecer las normas básicas de actuaciones protegibles: definir las actuaciones que pueden ser objeto de protección pública, determinar las fórmulas de financiación, definir los posibles beneficiarios a partir del límite de los ingresos.
- Elaborar los planes de vivienda que tienen que desarrollar las comunidades autónomas.
- Determinar la regulación y la financiación de la promoción privada de vivienda pública.
- Diseñar la política fiscal, a través de la que se ha decidido beneficiar el régimen de propiedad en perjuicio de otros regímenes como el alquiler, cooperativismos, etc.
- Regular las hipotecas y el acceso al crédito.

**2. MARCO NORMATIVO:** art. 149.1.6 y 8 CE, Legislación mercantil y civil.

COMPETENCIAS

- Instituir el régimen de alquileres públicos y privados, tanto su duración como sus características.
- Regular el régimen de propiedad y las cuestiones relativas a la construcción.

**3. MARCO NORMATIVO:** art. 149.1.1, 18, 23 CE, igualdad de los españoles, protección del medio ambiente.

COMPETENCIAS

- Establecer la normativa básica del suelo y el destino mínimo que se tiene que dedicar a usos sociales.

**4. MARCO NORMATIVO:** art. 149.1.18 CE, expropiación forzosa.

COMPETENCIAS

- Regular el régimen de la expropiación forzosa.

**5. MARCO NORMATIVO:** art. 149.1.2 CE, inmigración.

COMPETENCIAS

- Regular el régimen general de los derechos de las personas inmigradas.

**MARCO AUTONÓMICO:** definidas en la CE, decretos de traspaso, STC y estatutos de autonomía.

**1. MARCO NORMATIVO:** art. 148.1.3 CE, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

COMPETENCIAS

- Desarrollar las normas básicas de actuaciones protegibles y los planes de vivienda estatales
- Determinar la regulación y la financiación de la promoción pública de vivienda autonómica.
- Establecer la legislación en materia de vivienda y urbanismo.
- Materias relacionadas con vivienda como asistencia social, juventud, menores, consumo, etc.

**MARCO LOCAL:** definidas en la Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local y la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

**1. MARCO NORMATIVO:** art. 7, 25 y 28 LBRL y art. 4 MMGL.

COMPETENCIAS

- Promoción y gestión de la vivienda.
- Protección de la salubridad pública.
- Pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas, como la cultura, promoción de la mujer, educación, sanidad, vivienda, protección del medio ambiente, etc.

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA: ESTUDIO DE CASOS

en Cataluña, las iniciativas por parte de los municipios han sido diversas. Como se decía al inicio, las políticas de vivienda han diferido mucho entre entes locales. Sin embargo, **algunas ciudades han hecho camino aplicando la LDHC, otras han promovido políticas públicas innovadoras o puesto en marcha campañas interesantes.** A continuación exponemos algunos ejemplos que fueron presentados en los paneles del segundo y el tercer encuentro de los 12 municipios más grandes de Cataluña y el Grupo Promotor de la ILP vivienda-Ley 24/2015.

**a) Proyecto «Renovamos los barrios» de Santa Coloma de Gramenet:** se trata de la intervención pública en una calle específica con un parque de viviendas envejecido. El marco legal es la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, y la actuación se inicia a partir de una declaración de área de conservación y rehabilitación. El ayuntamiento es el encargado de mediar, encargar las obras y avanzar los pagos, y ofrece tres modalidades al vecindario<sup>42</sup>.

**a) Las multas coercitivas en la ciudad de Terrassa:** Terrassa ha sido pionera en la aplicación de las multas coercitivas previstas en la LDHC por uso anómalo de las viviendas, en concreto por viviendas vacías. De 2013 a 2015 se han iniciado

802 expedientes en bancos y se han puesto un total de 104 multas de 5.000, 6.000 y 7.000 euros. De los contenciosos interpuestos por las entidades financieras ha habido, de momento, 10 sentencias favorables al Ayuntamiento y una desfavorable. El Ayuntamiento también ha empezado a intervenir en relación con el mal estado de algunas de estas viviendas por medio de requerimientos de obras y advertencia de posibles multas de acuerdo con la LDHC.

**a) En la ciudad de Sabadell se ha creado una unidad de mediación para actuar en las ocupaciones en precario,** ayudando a resolver conflictos en las comunidades de vecinos, cuando hay, y sensibilizando sobre las situaciones de ocupación en precario en estas comunidades.

**a) La intervención sobre los desahucios en Barcelona:** se ha creado el Servicio de Intermediación por la Pérdida de Viviendas y Ocupaciones (SIPHO) y la Unidad Contra la Exclusión Residencial (UCER), que desde diferentes disciplinas actúa de forma preventiva para parar desahucios y trabaja en la imposición de multas a las entidades financieras que disponen de pisos vacíos.





## LA VIVIENDA EN LA CIUDAD DE BARCELONA

La Carta municipal de Barcelona despliega el mandato de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, que otorga a la ciudad un régimen jurídico especial en varias materias como vivienda, urbanismo, infraestructuras, organización del gobierno, participación, salud pública y servicios sociales, entre otros. Esta norma desarrolla en varios artículos la competencia en materia de vivienda y otras íntimamente relacionadas. El art. 25 determina el objetivo prioritario de la política municipal de garantizar el derecho a la vivienda digna accesible y asequible. Por su parte, los art. 64 y 65, en materia urbanística, regulan los mecanismos de ordenación del territorio<sup>43</sup>. También se prevé la ejecución forzosa de los actos administrativos y la potestad sancionadora relativas a infracciones urbanísticas o en materia de vivienda.

Todas estas competencias en materia de vivienda y urbanismo son ejercidas y ejecutadas por una gran variedad de entes públicos de la Administración del Ayuntamiento de Barcelona.

a) El Consorcio de la Vivienda de Barcelona es un ente público de carácter asociativo entre la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, creado al amparo del art. 61.7 de la Carta Municipal de Barcelona<sup>44</sup>. El art. 85 de la mencionada norma le otorga en exclusividad la planificación, la programación y la gestión de la vivienda pública, en régimen de propiedad y de alquiler. Entre otras funciones desarrolla la planificación de las actuaciones de vivienda pública en el ámbito municipal de Barcelona, de la promoción directa o convenida con otros entes de vivienda pública a la ciudad, promueve una política de viviendas de alquiler asequible, en especial para jóvenes y otros colectivos con requerimientos específicos, redacta, tramita y aprueba el reglamento de fijación de los criterios de selección y acceso a la vivienda pública o diseña las políticas de atención al ciudadano en materia de vivienda y gestiona el Registro Municipal de Acceso a la Vivienda de Protección.

En el marco del Consorcio, nace en 2007 el **Consejo de la Vivienda Social de Barcelona** como **órgano de participación y consulta de la política de vivienda** con diferentes entidades de la sociedad civil.

b) Otro organismo que desarrolla las competencias arriba referenciadas, es el **Patronato Municipal de la Vivienda (PMHB)**<sup>45</sup>. Fue fundado en 1927 con el fin de promover viviendas para atender a las personas que no podían acceder a una vivienda digna en condiciones de mercado. Actualmente administra unos 6.500 pisos, muchos de ellos propios y otros pertenecientes a otras administraciones, que se adjudican entre las personas que cumplen determinados requisitos económicos y sociales.

c) La sociedad municipal **Barcelona Gestión Urbanística, SA (BAGURSA)**<sup>46</sup>, constituida en el año 2000, tiene como objetivo la promoción, gestión y ejecución de actividades urbanísticas, así como la realización de obras de urbanización

y la dotación de servicios derivados de estas actividades.

d) **Barcelona d'Infraestructures Municipals, SA (BIM/SA)** es una sociedad anónima con capital íntegramente municipal vinculada en el área de Ecología, Urbanismo y Movilidad del Ayuntamiento de Barcelona que ejecuta las obras y actuaciones de infraestructuras, urbanizaciones, equipamientos y edificaciones singulares, para contribuir al proceso de transformación y regeneración de la ciudad en beneficio de la calidad del espacio público y la vida de las personas<sup>47</sup>. A partir del acuerdo de la Comisión de Gobierno del día 29 de febrero de 2012, BIM/SA asume la fusión de las empresas ProEixample, Agència de Promoció del Carmel y Entorns, 22 Arroba BCN y Pro Nou Barris.

e) También actúa en el ámbito de la gestión patrimonial, planes de conservación y rehabilitación, proyectos de mejora de la accesibilidad de los edificios en la Barceloneta y actualmente desa-





Las últimas medidas en materia de vivienda de la ciudad de Barcelona:

- Se impulsan las ayudas al alquiler con el objetivo de ayudar a los colectivos más vulnerables y evitar la pérdida de la vivienda, en convocatoria única anual.
- Se ha modificado el Reglamento para la adjudicación de viviendas por emergencia social por pérdida de vivienda, ampliando los criterios de acceso al adaptarlos a la Ley 24/2015.
- Se han firmado acuerdos de cesión con entidades financieras, impulsando e invirtiendo en compras directas de bienes inmuebles y ejerciendo el derecho de tanteo y retracto. También se ha puesto en marcha un programa de captación de pisos vacíos.
- Se ha incrementar la producción de vivienda de protección oficial.
- Se promueven, de forma muy incipiente, nuevas formas de acceso y de tenencia de la vivienda que superan las limitaciones que supone la regulación de la propiedad o alquiler, como el covivienda, la masovería o la vivienda cooperativa en cesión de uso.
- S'ha creado el Servicio de Intermediación por la Pérdida de Viviendas y Ocupaciones (SIPHO) y la Unidad Contra la Exclusión Residencial (UCER), que desde diferentes disciplinas actúa de forma preventiva para parar desahucios y trabaja en la imposición de multas a las entidades financieras que disponen de pisos vacíos.



Las políticas de vivienda de Barcelona se dividen en diferentes organismos y entidades que abordan las competencias de la ciudad en esta materia.



rollando el Plan de barrios, **Foment de Ciutat SA**, que es una sociedad anónima con naturaleza de sociedad privada municipal del Ayuntamiento de Barcelona.

En el marco del Plan de la vivienda 2004-2010, se crearon las **oficinas de vivienda**, con un despliegue territorial en los diferentes distritos de la ciudad y que tienen como tareas informar de los aspectos generales sobre la vivienda pública, como por ejemplo los operadores que promueven vivienda asequible, ayudas, etc., y actualmente la prevención de los desahucios a través del nuevo recurso municipal SIPHO.

Al ámbito supramunicipal, el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), por delegación de los municipios metropolitanos y para garantizar la solidaridad intermunicipal, ejerce las competencias en políticas de suelo y vivienda que establece la legislación urbanística en el marco del Plan Director Urbanístico Metropolitano, con el objetivo de garantizar la solidaridad intermunicipal en estas actuaciones y de hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda. También desarrolla la ordenación territorial para el destino de suelo a usos industriales y terciarios, impulsa promociones de vivienda asequible y se encarga de la construcción de los equipamientos públicos encomendados por los municipios metropolitanos.

# ANÁLISIS DE LOS DATOS







# NOTA METODOLÓGICA

El informe analiza la emergencia habitacional en Barcelona a través de la crisis hipotecaria. Se analizan 957 cuestionarios llevados a cabo entre los años 2013 y 2016 a personas que han estado en contacto con la PAH de Barcelona. El informe incluye entrevistas en profundidad y una encuesta hecha por internet y difundida por los canales internos de la PAH Barcelona.

Los informes elaborados por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) así como las informaciones periódicas del Instituto Nacional de Estadística y del Banco de España no aportan datos cualitativos ni cuantitativos, con la consiguiente invisibilización de la vulneración del derecho a la vivienda. Por este motivo, el Observatorio DESC y la PAH de Barcelona elaboraron el *Informe de emergencia habitacional en el Estado español*, de 2013, y en 2015 el informe con el título *Emergencia habitacional en Cataluña. Impacto de la crisis hipotecaria en el derecho a la salud y los derechos de los niños*. Los dos informes nos han permitido profundizar tanto en el perfil sociodemográfico de las familias que viven estos procesos, como en el comportamiento de las entidades financieras, las condiciones hipotecarias y el impacto en la salud y la infancia. Mediante el presente informe queremos dar luz sobre la situación de las familias afectadas por las hipotecas en la ciudad de Barcelona. En el primer apartado se analiza el perfil sociodemográfico de las personas que se acercan a la PAH de Barcelona con un problema hipotecario y con una vivienda situada a la ciudad. En el segundo apartado, para hacer frente a la opacidad de las entidades financieras, se analiza su comportamiento respecto a las familias que tienen un problema hipotecario. Se analiza también la evolución de los resultados obtenidos en 2013 en el Estado español y en 2015 en Cataluña a las encuestas mencionadas. Un tercer apartado examina por primera vez la valoración que hacen las personas afectadas por la hipoteca que se han dirigido a la PAH de Barcelona de la respuesta que la administración pública los ha dado ante la problemática hipotecaria y la emergencia habitacional. Finalmente, se incluye una sección exclusivamente dedicada a analizar el resultado de la resolución de casos de las personas que han participado en el estudio.

## LOS CUESTIONARIOS

A diferencia de los anteriores informes, este estudio no parte de encuestas. Su valor añadido es que son cuestionarios realizados a personas afectadas por la hipoteca desde el momento en que se acercan a la PAH de Barcelona con el problema hipotecario hasta su resolución final<sup>48</sup>. Estos cuestionarios se han llevado a cabo durante el periodo 2013-2016 y recogen información de cada caso como mínimo en 3 periodos. En el primer periodo se ha obtenido la información de situación familiar, el perfil sociodemográfico, en el primer contacto con la PAH. En segundo lugar, un segundo periodo de seguimiento de acciones llevadas a cabo para resolver su situación y un último contacto con el resultado de resolución de su caso. Este último contacto se ha hecho a los meses de enero a abril del 2016 mediante llamada telefónica y / o presencial.

El cuestionario se cerró en abril de 2016 y en total la muestra incluye 957 cuestionarios, que representan 957 hogares de Barcelona con 745 menores y adolescentes a su cargo. Las personas que han participado residen en Barcelona o en su área metropolitana, tienen una relación directa con la hipoteca y han participado a las asambleas de la PAH de Barcelona. Los resultados de la muestra detallan el perfil sociodemográfico y la situación de vulnerabilidad no solo de las personas que han realizado el cuestionario, sino del núcleo familiar que representan, e informan sobre la situación habitacional y el comportamiento de las entidades financieras. A su vez, se analiza el impacto sobre la salud de las personas y la valoración de la respuesta ofrecida por los servicios públicos materia de emergencia habitacional.

## LAS ENTREVISTAS

El estudio incluye dos entrevistas en profundidad a personas afectadas por la crisis hipotecaria vinculadas a la PAH de Barcelona. Estas entrevistas han permitido valorar la existencia de situaciones que se escapan del cuestionario.

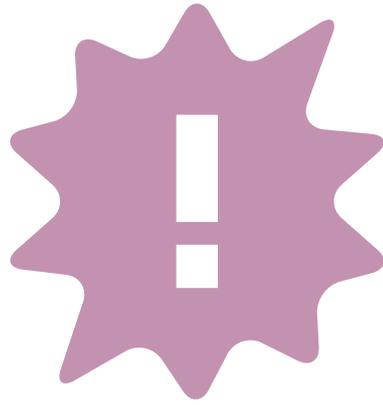
## LA ENCUESTA

Para profundizar en los datos del cuestionario sobre servicios sociales, se ha realizado una encuesta por internet durante una semana, recogiendo 128 casos. Del mismo modo que el cuestionario y las entrevistas, la vía de contacto con las personas afectadas ha sido la vinculación con la PAH. La selección ha sido orientada a recoger la máxima diversidad respecto experiencias que son diferentes y complejas. Se ha intentado combinar perfiles de diferentes franjas de edad.

## ADVERTENCIAS

Hay ciertos apuntes metodológicos que se tienen que hacer antes de empezar a analizar los datos de este informe. Por un lado, este estudio no pretende ser representativo de la situación de la población de Barcelona con dificultades hipotecarias. El objetivo es hacer una fotografía de tendencias y hacer visible una problemática relacionada con la crisis hipotecaria, pero también con los recortes en servicios públicos de asistencia social.

Los casos analizados son los que efectivamente hemos conseguido contactar, otras personas no han podido ser contactadas para hacer el seguimiento y han quedado excluidas del informe. La segunda advertencia tiene que ver con la posibilidad de una infrarrepresentación de la población migrante con problemas para hacer frente a su hipoteca y que no domina el castellano o el catalán, lengua en la que se han registrado los cuestionarios. Finalmente, quedan infrarrepresentadas aquellas personas que no se han puesto en contacto con la PAH, han gestionado su situación de manera individual o mediante la administración u otra entidad social.



---

# Francisco



Francisco Hurtado tiene 57 años, separado, vive en el Distrito de Gràcia, en el barrio de la Salud en Barcelona. Vive con sus dos hijos mayores de edad; su hijo de 25 años ha acabado recientemente una carrera universitaria y su hija de 28 años trabaja esporádicamente en una residencia de gente mayor. No reciben ayudas de Servicios Sociales ni de ninguna entidad asistencial. Su hijo

ha podido estudiar con las becas que ha obtenido gracias a sus buenas notas y porque ha podido trasladarse a Lérida, del contrario no habría podido acabar los estudios, puesto que Francisco remarca que «no habría podido pagar». A su hija le van haciendo contratos por días y en precario que le permiten cubrir algunos gastos personales.

«Yo quería pagar, quiero pagar. Pero es que no puedo»

---

«Llegué a pagar cuotas de 1.350 € y al separarme no tenía ni para comer»

Viven de alquiler en el piso que era de su propiedad antes de que la Caixa de Pensions se lo adjudicara por no poder hacer frente a la cuota hipotecaria contraída al pedir un préstamo para su empresa. Debía 165.000 € del crédito hipotecario de Caixa Girona, que fue absorbida por La Caixa.

Las primeras dificultades aparecieron en 2010, cuando no podía mantener la pequeña empresa que tenía. Tuvo que cerrar porque, fruto de la crisis, tenía muchos clientes que le debían dinero. Su casa la tenía pagada y había hecho un crédito hipote-

cario para invertir en la mejora de la empresa años antes. En 2011 con la empresa ya cerrada puso el piso en venta para saldar la deuda adquirida con el banco pero, aunque obtuvo algunas ofertas, no llegaban a la totalidad del crédito, y la entidad no dejó venderla. Después de tres intentos de subasta del piso, Francisco explica los nervios y la situación de asfixia que vivió, viéndose «en la calle». Gracias a la PAH consiguió una estabilidad y poder respirar después de 3 años. A pesar de que en algún momento relata que tenía dificultades para alimentarse no se dirigió a Servicios Sociales.

En la actualidad vive en el piso que durante muchos años fue suyo pagando un alquiler de 260 € con sus dos hijos, con unos ingresos de 600 €. Hace un año resolvió su caso y sigue en la PAH de Barcelona participando activamente cada semana. Forma parte de diferentes comisiones y su experiencia es vital para las personas nuevas que se incorporan a la PAH. Francisco nos explica que no fue a Servicios Sociales, según él «no me hizo falta».

## 2.1.

# COMPORTAMIENTO DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS

La conducta de las entidades financieras ha sido un factor determinante en la crisis de las ejecuciones hipotecarias. Para buscar soluciones en la situación es importante señalar qué entidades son y cómo se han comportado ante la problemática.

Las hipotecas de las personas afectadas que se han analizado pertenecen tanto a entidades financieras rescatadas con dinero público como las que no lo han sido pero se han beneficiado a través de las absorciones. En concreto, las hipotecas de las personas de la muestra se concentran en: Catalunya Caixa (40%) y BBVA (15%), seguidas por Bankia (8%), UCI (7%) y Banc Saba-

dell (7%). Así pues, el 55% de las hipotecas contratadas por las personas afectadas que se han acercado a la PAH de Barcelona con problemas de impago y emergencia habitacional corresponden a dos entidades: CX y BBVA. Hay que tener en cuenta que a las dos entidades a las que se ha inyectado dinero público y acumulan el 48% de las familias inmersas en un problema hipotecario en la ciudad de Barcelona.

En el mapa que se muestra a continuación se presenta el porcentaje de hipotecas concedidas según los distritos de Barcelona.

Figura 1:

PORCENTAJE DE PERSONAS AFECTADAS SEGÚN BANCO DE LA HIPOTECA

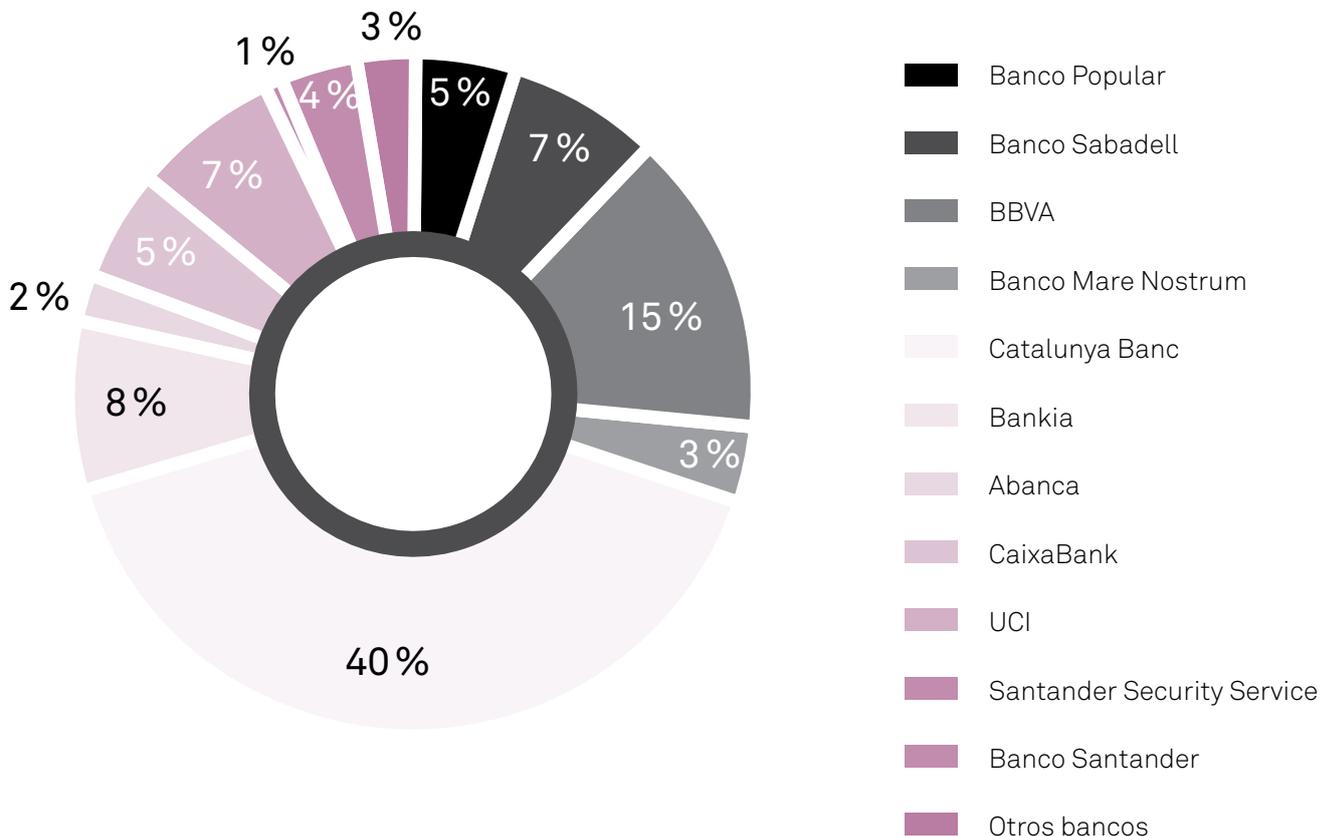
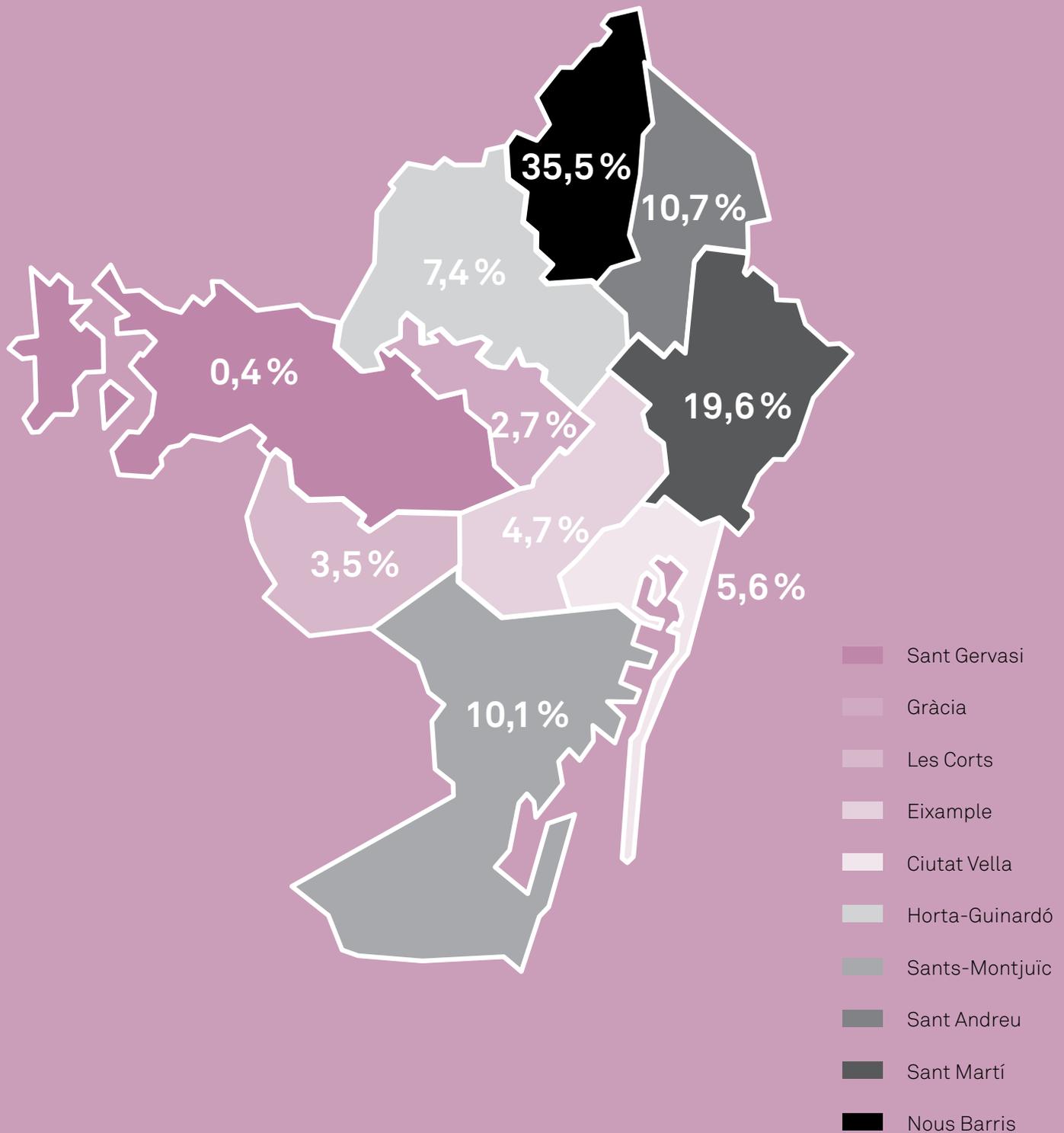


Figura 2:

PORCENTAJE DE HIPOTECAS POR DISTRITOS DE BARCELONA



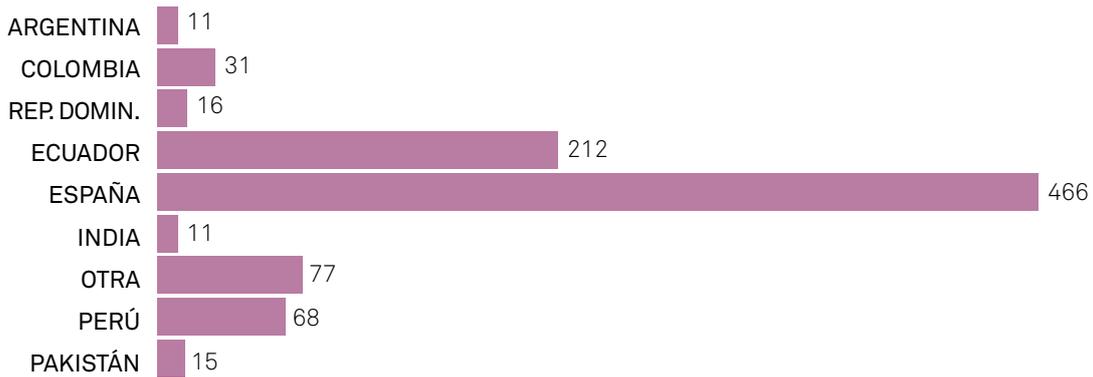
Los distritos de Nou Barris y Sant Martí concentran el 55 % de las hipotecas contratadas en Barcelona, y conforman el 35 % y el 20 % respectivamente.

De los titulares de la hipoteca de esta muestra, el 51 % tiene nacionalidad española. Si se observa el comportamiento de Catalunya Caixa en Barcelona se puede ver como los clientes con qué formalizó hipotecas son en un 50 % de nacionalidad española y un 50 % de nacionalidad ecuatoriana.

Figura 3:



PERSONAS AFECTADAS SEGÚN NACIONALIDAD

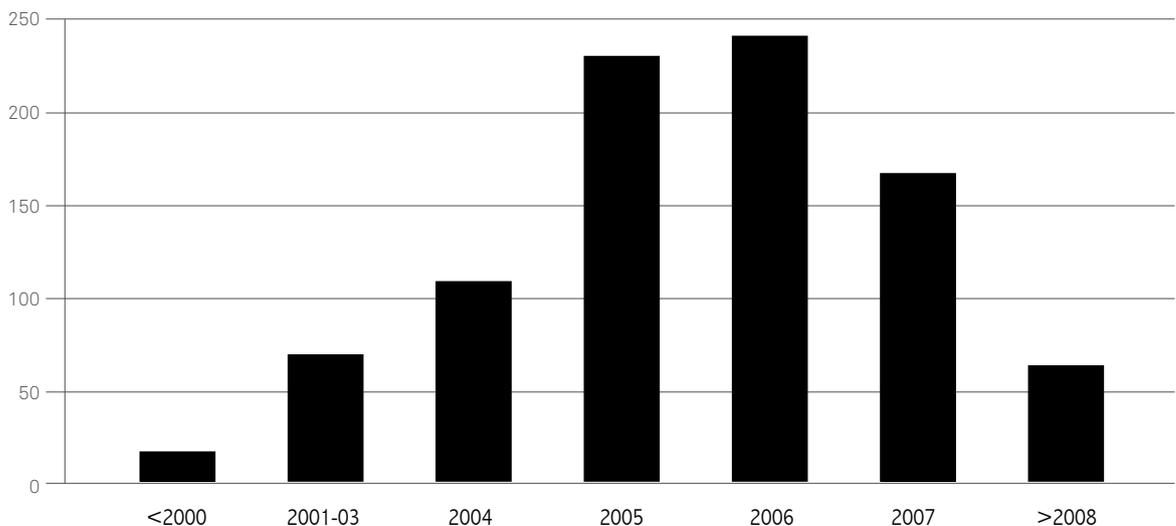


El 50 % de las hipotecas de este estudio se firmó en 2005 (26 %) y en 2006 (27 %), en plena burbuja inmobiliaria, de forma que se acumulan entre 2004 y 2007 el 84 % de las hipotecas firmadas en Barcelona. Después del estallido, la cifra bajó hasta el 7 %:

Figura 4:



AÑO DE CONCESIÓN DE LA HIPOTECA



El importe mediano contratado asciende a los 200.000-250.000 € y los plazos de pago de 26 a 30 años en más de la mitad de las hipotecas contratadas (51 %), siendo el 39,2 % a más de 30 años.

Figura 5:

IMPORTE INICIAL DE LA HIPOTECA CONCEDIDA EN EUROS

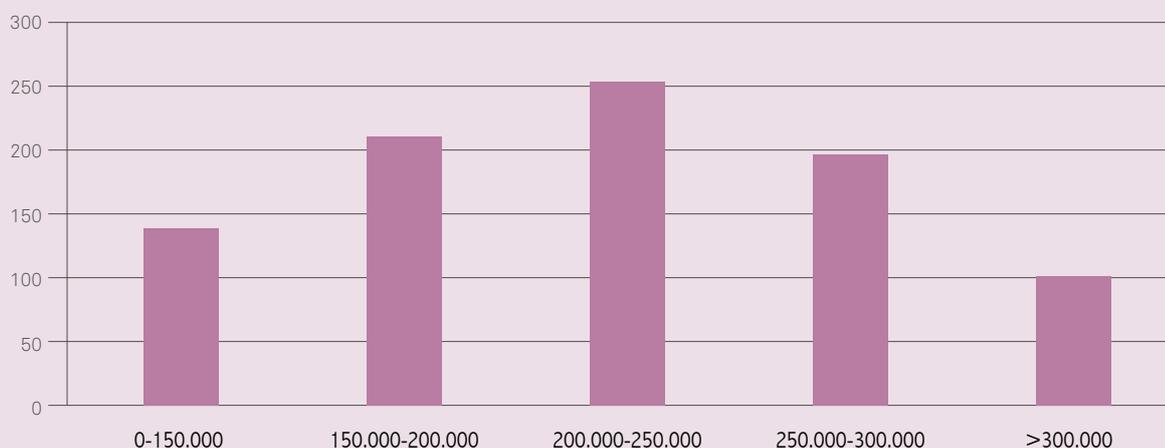
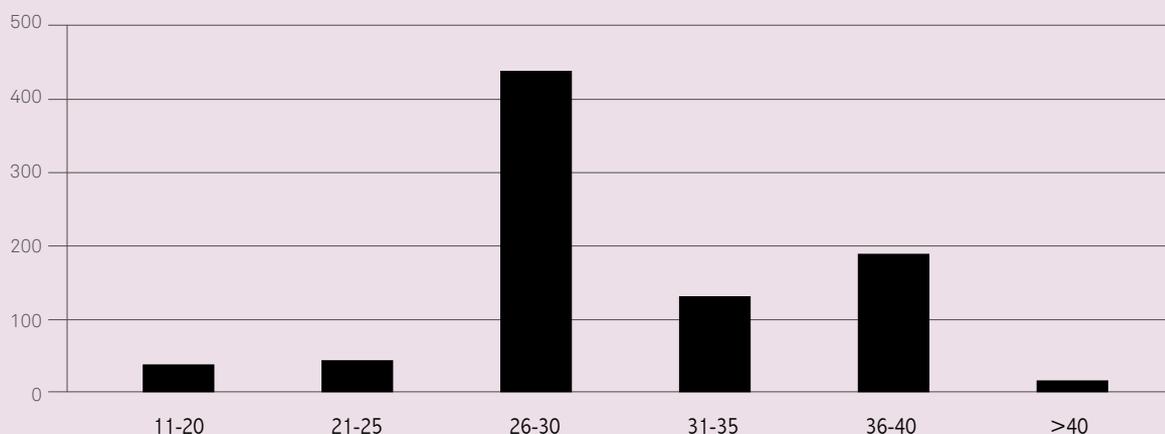


Figura 6:

PLAZOS DE PAGO DE LA HIPOTECA EN AÑOS



De las cláusulas abusivas que se han estudiado, se ha constatado por los resultados que la mayoría de personas no sabían leer su contrato hipotecario, no conocían si contenían o no cláusulas abusivas, siendo preceptiva su explicación e información por parte de las entidades financieras. Los notarios que firmaban las hipotecas también tienen cierta responsabilidad en este ámbito<sup>49</sup>.

El 36% de las encuestadas ha respondido que sí que recibió algún tipo de trato denigrante por parte del banco, como por ejemplo insultos, desprecio y llamadas constantes a casa.

# Carta de Jordi Mir,

PRESIDENTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE MOVIMIENTOS SOCIALES  
DE LA UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Tenemos los datos que alguien se ha preocupado de recoger y generar. Los datos no están. Se tienen que buscar, se tienen que recoger, se tiene que pensar como conseguirlos y trabajar horas y horas para hacerlo. Los datos nos permiten dimensionar las realidades que vivimos, conocerlos, pensar con más fundamento si nos gustan o no, buscar la manera de cambiarlos si las encontramos inaceptables. Tenemos muchos datos que nos explican como evoluciona la economía. Tenemos muchos datos sobre el fútbol, tenemos muchos datos de muchos ámbitos diferentes. Pero no los tenemos de todo aquello que nos preocupa. Y habitualmente los datos que no tenemos son aquellos que nadie ha generado porque no aportan nada de interesante para quien sí recoge otros datos. Podemos llegar a saber cuántos goles ha hecho nuestro jugador preferido, cuántos con la pierna derecha, con la izquierda, con la cabeza... Hay quien ha dedicado tiempo a hacer cálculos para conseguir un dato que permita valorar el partido que ha hecho un jugador de baloncesto, o cómo beneficia o perjudica a su equipo cuando está en el campo... Las instituciones públicas de este

país se han preocupado poco de tener datos que nos ayuden a entender la pobreza o la realidad de los desahucios. Por eso es tan importante el trabajo que ya lleva años haciendo la PAH con informes que intentan conocer y explicar las realidades a la que se enfrenta.

Los datos nos aportan mucho, pero no nos lo explican todo. Hay mucha parte de la vida que no se puede convertir en una cifra. ¿Cómo podemos entender y valorar lo que aporta la PAH a las personas que se encuentran en la situación de poder perder su vivienda por no poder pagar la hipoteca o el alquiler? Para conocer estos otros hechos necesitamos otras aproximaciones. La PAH nació con la voluntad de acompañar a las personas que se encuentran en esta situación de vulnerabilidad y conseguir que se garantizara el derecho a la vivienda. Hay quien ha pensado que el grado de movilización conseguido por la PAH tiene que ver con el estímulo que aporta estar en riesgo de perder el hogar. Eso nos podría hacer pensar que quienes más se movilizan son quienes más lo necesitan. Pero tenemos varias evidencias, estudios a partir de entrevistas, que nos hacen concluir

que esto no siempre es así. Incluso para decir que en muchas ocasiones quienes más lo necesita no se puede movilizar y que la movilización no depende tanto de las condiciones que sufren las personas como de las condiciones que facilitan, o no, la misma movilización. La PAH ha aportado muchas cosas, quizás una de las más importantes es crear condiciones para poder reaccionar, actuar, movilizarse, encontrar un camino cuando parece que no hay ninguno.

La PAH ha conseguido que personas en condiciones muy frágiles puedan sentirse con apoyo, reforzadas, acompañadas, para luchar por sus derechos y garantizarlos cuando parece que nadie más no lo hace. La PAH es espacio de encuentro de personas que están sufriendo con otras que se encuentran en situaciones parecidas y en donde ver que no se está en soledad, para sentirse acompañado. La PAH es espacio de capacitación donde las personas encuentran una información que en demasiadas ocasiones

no han tenido antes o la han recibido de manera manipulada para condicionar o desinformar. La PAH es espacio de desarrollo de habilidades para poder llevar a cabo las actuaciones necesarias para garantizar el derecho a la vivienda. La PAH es espacio de actuación individual y colectiva para conseguir los objetivos que le han dado vida y que cada persona tiene. La PAH es un espacio donde encontramos personas que han perdido el miedo y han ayudado que otras lo pierdan; donde han conseguido poder enfrentarse a responsables de entidades financieras que no siempre les han tratado honestamente, que no siempre han querido encontrar una solución en su caso; donde se han elaborado estrategias y tácticas para actuar ante el desprecio de las administraciones o las instituciones financieras...

La PAH es una pieza fundamental del movimiento social en defensa del derecho a la vivienda y está protagonizando una lucha por el reconocimiento y la garantía de

derechos fundamentales de la que tenemos muy pocos precedentes. Se está enfrentando con quien haga falta para conseguirlo. Hay que valorar a la PAH por lo que consiga en este ámbito, pero también en otros muchos. Por ejemplo, en cómo está cambiando a las personas que forman parte de ella o a las que puede influir su actuación. Necesitamos muchos datos y también saber que aquellos cambios que la PAH está generando en las personas y en el conjunto de la sociedad difícilmente los podremos transformar en datos. La PAH no tiene que dejar de actuar para lograr los objetivos que persigue, no dejamos tampoco de estudiar aquello que está haciendo y cómo lo hace. Este estudio puede ayudar a la garantía de los derechos, cosa que no implica tener que estar siempre de acuerdo con todo el que se haga desde la PAH, y conocer una de las movilizaciones sociales más importantes que hemos vivido en nuestra sociedad y que la están cambiando.

«La PAH es un espacio en el que hallamos personas que han perdido el miedo y han ayudado a que otras lo pierdan»

## 2.2.

# PERFIL SOCIOLÓGICO

En el apartado anterior se ha visto como en la crisis de las ejecuciones hipotecarias la conducta de las diferentes entidades financieras es determinante. Esta conducta ha afectado y sigue afectando a centenares de miles de personas en todo el Estado español.

Muchas de estas personas, antes o después, se han acercado a alguna de las más de 200 PAH para intentar solucionar sus casos y sus negociaciones con los bancos. En este apartado se analiza quiénes son las personas afectadas por la crisis hipotecaria residentes en Barcelona y que se han acercado a la PAH entre 2013 y 2016.

De las 957 personas que han contestado al cuestionario, el 52,1% son mujeres y el 47,9% son hombres. Si se echa un vistazo al

anterior informe de 2015 enmarcado en Cataluña, la proporción era de 62% y 38% respectivamente. La fuerte presencia e implicación de las mujeres a la PAH es un rasgo característico de este movimiento social y sintomático de la reacción ante la crisis hipotecaria de los hogares catalanes.

Como se ve en el gráfico 7, más del 68% de las personas tienen entre 35 y 55 años, el 8% tiene menos de 36 años, y el 17% tiene más de 56 años. Alrededor de la mitad de las personas afectadas son de nacionalidad española (52%). Entre los migrantes hay un 23% de origen ecuatoriano, 3% colombiano, 7% peruano y 14% otras nacionalidades. El 24,5% de los entrevistados tiene una segunda nacionalidad, y en el 95% de estos casos la segunda nacionalidad es española.

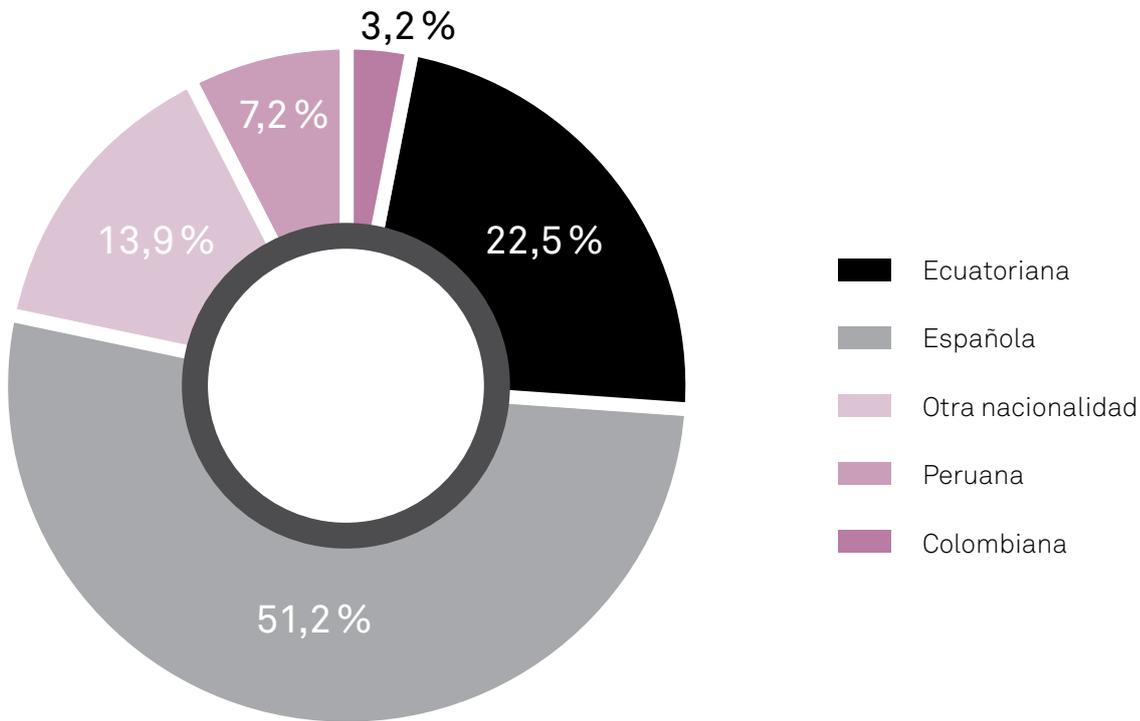
Figura 7:

AÑO DE NACIMIENTO DE LA PERSONA AFECTADA



Figura 8:

NACIONALIDAD DE LA PERSONA AFECTADA



Los problemas hipotecarios afectan directamente a las personas que han firmado un contrato hipotecario con un banco (titulares), así como a las personas que han garantizado la hipoteca (avaladores), pero también afectan de manera indirecta a los núcleos familiares de los titulares.

En la mayoría de los casos analizados, el 57%, son dos personas las titulares de la hipoteca. En el 23% hay un titular, y en el 20% restante hay más de dos. En total los titulares afectados que se analizan a este informe son 1.623. El 98% de las personas que rellenaron el cuestionario eran titulares de la hipoteca, ante el 2% que eran avaladores. Si bien las personas titulares se acostumbran a implicar más en las PAH, también los avaladores participan de las asambleas para conocer más del procedimiento y saber cómo resolver el caso en que están implicados.

El 39,7% de las hipotecas no tienen avaladores, el 53,4% tiene al menos un aval y el 6,9% tienen más de 2. El 15,2% tiene como avalador a amigos, el 9,9% a los progenitores, el 19,2% a otros familiares y el 9,9% a desconocidos (cuando hay avaladores desconocidos acostumbran a ser víctimas de la estafa de los avales cruzados). En total los avaladores afectados son 606.

La mayoría de las unidades familiares están formadas por dos (24,9%) o tres personas (24,6%). El 14,2% de afectados vive solo, mientras que el 21,9% son familias de cuatro personas y el resto, 14,4%, son familias de 5 o más personas. En total los familiares afectados son 2.600.

En el 61,6% de las familias hay menores de edad. De estas, el 29,5% tiene un menor, en el 26,1% de los casos tiene dos y en el 7,1% tres o más. En total los menores son 745. Solo en el 18% de las familias hay menores de 3



años, un requisito de las medidas del gobierno, como por ejemplo el llamado *Código de buenas prácticas*, que no responden a ninguna lógica jurídica o de protección del menor.

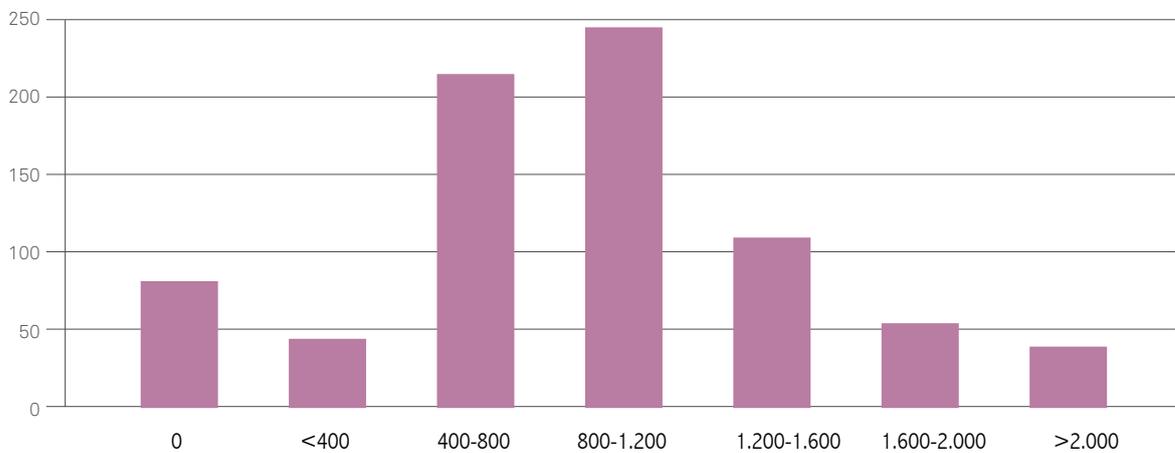
Cuando se aborda la composición familiar de los hogares con problemas hipotecarios, es importante señalar que en el 10,1% de los

casos hay una persona de más de 65 años y en el 2,6% dos. En total los mayores de 65 años en las familias analizadas son 95. En un 12,2% de las familias hay también personas con dependencia.

Las personas que han participado del cuestionario de la PAH de Barcelona son

Figura 9:

INGRESOS MENSUALES POR FRANJAS DE LAS FAMILIAS AFECTADAS



una muestra del total de personas afectadas por la crisis hipotecaria en Barcelona. Si se contabiliza el núcleo familiar, con personas mayores, dependientes y menores a cargo, junto a los avaladores, el número que representa la muestra analizada llega a las 3.206 personas. Este total se divide de la manera siguiente: 2.600 personas conforman las unidades familiares titulares de las hipotecas, 606 son avaladores. Es importante señalar que el 23% son menores

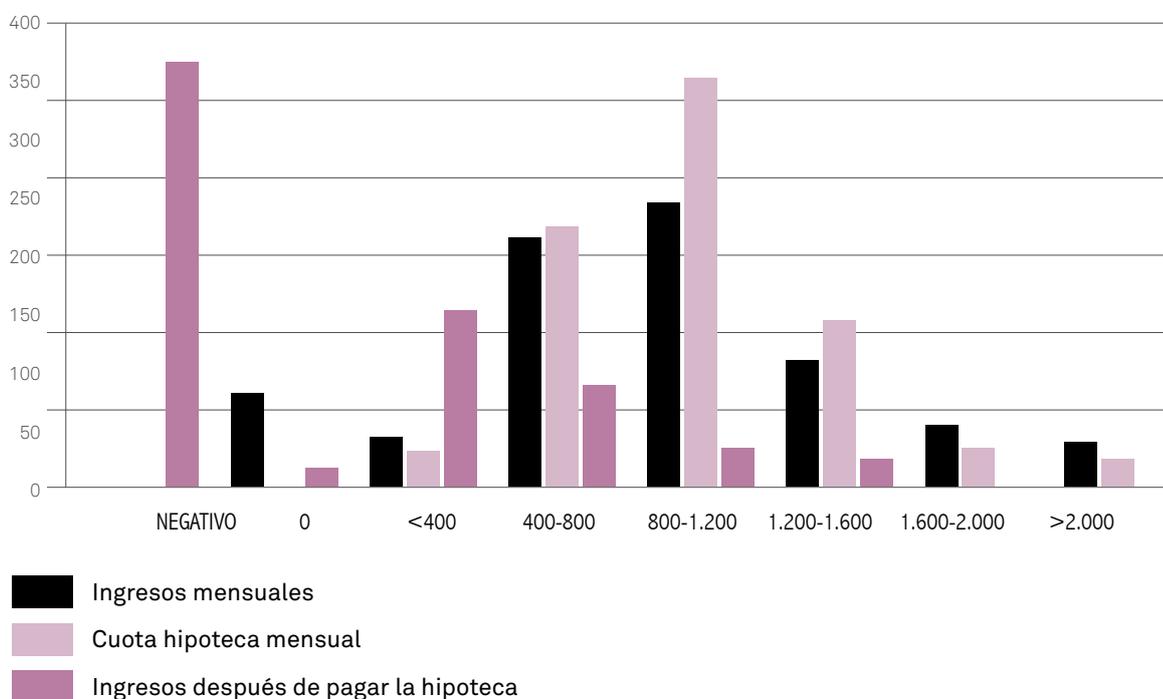
de edad, es decir, 745 menores y 95 mayores de 65 años.

En relación con el análisis de los motivos que han llevado al impago a los titulares de la hipoteca, multicausal y por lo tanto multirrespuesta, es importante destacar las siguientes situaciones:

- 68,1% de los casos por pérdida de trabajo, situación de paro.

Figura 10:

INGRESOS, CUOTA DE LA HIPOTECA E INGRESOS DESPUÉS DE LA HIPOTECA MENSUALES



- 22,3% de los casos por divorcio y/o separación. Entre estos, el 64% son mujeres y el 36% hombres.
- 3,4% por enfermedad.
- 43,1% a consecuencia de la subida de la cuota hipotecaria.
- 32,1% por muchas deudas contraídas.

Los ingresos netos mensuales de las familias que conforman la muestra son una media de 939€ al mes. En el 70% de los casos los ingresos netos familiares son menos de 1.200€. El 10% de los hogares encuestados no tiene ningún ingreso, como consecuencia principal del paro, mientras que el 7% de los hogares está ingresando entre 400€ y 800€ al mes. De estas, una cuarta parte ingresa tan sólo los 426€ de la ayuda familiar para parados. En el 11% de los casos el ingreso mensual es superior a 1.600€.

Si se cruzan los datos de ingresos con los de unidad familiar se observa que el 55,4% de las familias con tres o más miembros no tiene ningún ingreso. El 58,8% de las familias que viven entre 400 y 800 euros al mes

están formadas por tres o más miembros, igual que el 61,3% de las familias que viven con ingresos entre 800 y 1.200€. Y los casos con ingresos superiores a 1.600€ corresponde en el 71% a familias con 3 o más personas.

La media de la cuota mensual a pagar es de 1.065€, siendo en el 60% de los casos una cuota mensual entre 800 y 1.600€. Cruzando los ingresos de las unidades familiares con las cuotas hipotecarias se obtiene que el 53,9% de las unidades familiares tienen que asumir una cuota superior a los ingresos mensuales del total de la familia, es decir, incluso depositando todos sus ingresos mensuales no llegan a cubrir la cuota hipotecaria y se quedan sin recursos para cubrir el resto de necesidades básicas. Por otro lado, el 2,4% ingresa el mismo importe que la cuota que tiene que pagar y otro 22,4% pagando la cuota se queda con menos de 400€. Solo el 8,6% después de haber pagado la cuota mensual de la hipoteca tiene más de 800€ y un 12,9% se quedaría con una cantidad de entre 400 y 800€ al mes para cubrir sus necesidades básicas.



El dato más importante que se extrae de esta comparación es que más de la mitad de las familias (54%) no tiene ingresos suficientes para pagar la cuota mensual de la hipoteca, porque o bien es superior a los ingresos familiares, o bien se quedarían sin dinero para vivir. En un 24.8% de los casos, pagando la cuota mensual de la hipoteca, la familia se quedaría con menos de 400€, que evidentemente es muy poco para cubrir las necesidades básicas.

Es significativo que el 7% de las personas afectadas reciban ayudas para alimentar su núcleo familiar del Banco de Alimentos, de los padres, de Cáritas y a veces directamente de la misma PAH.

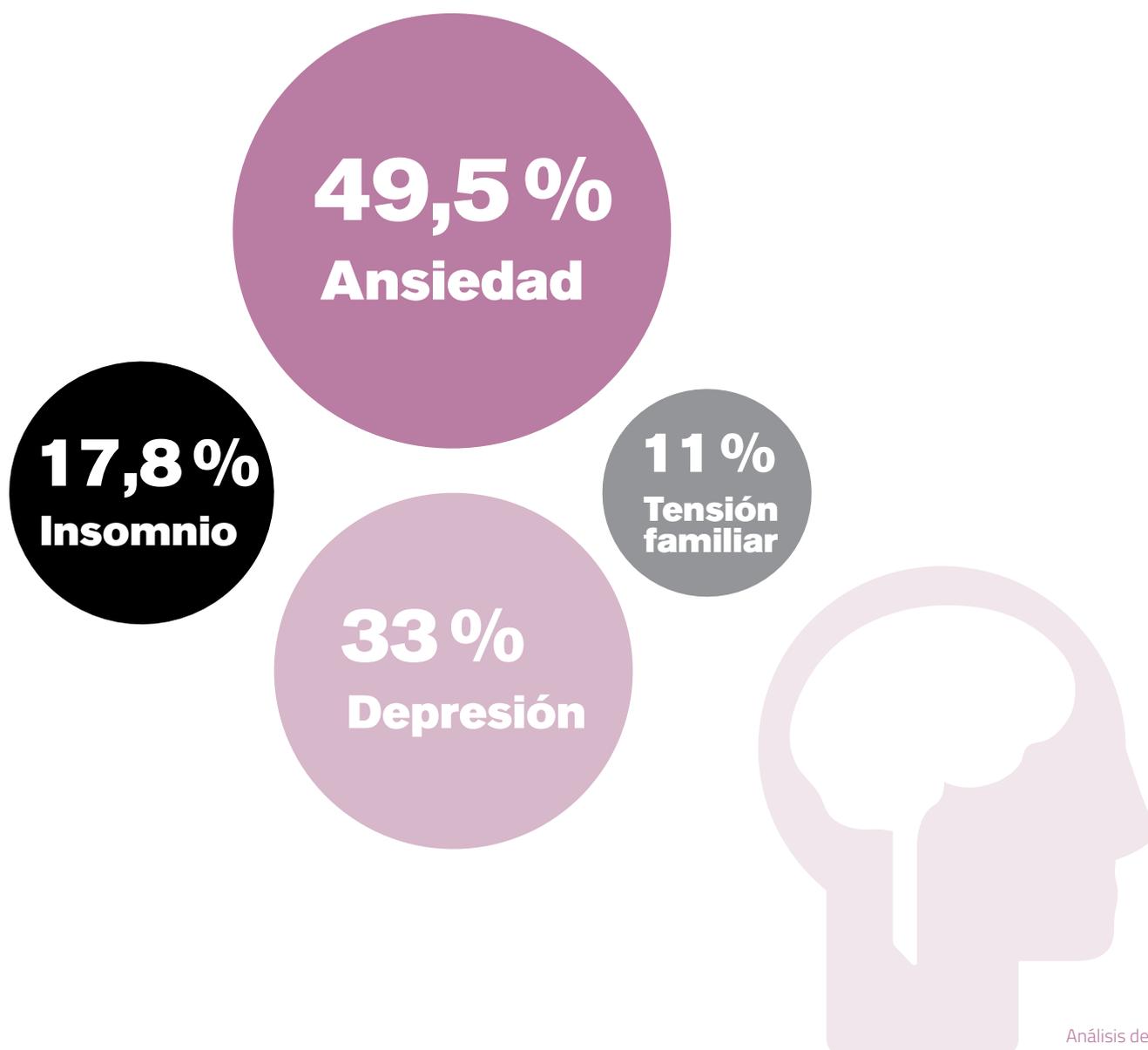
Estos datos explican porque el 88% de los entrevistados, más tarde o más temprano, ha dejado de pagar la hipoteca. El 90,3% de los encuestados afirma que tiene dificultades

para cubrir necesidades básicas como la alimentación, la ropa y los suministros básicos.

El 43% de las familias en situación de impago atribuye su situación a la subida de la cuota mensual, a la que se suma, en muchas ocasiones, el paro. Un 68,1% señalan el paro como uno de los motivos del impago y el 22,3% apunta que el divorcio o la separación han sido claves para llegar a esta situación.

Las consecuencias en el ámbito psicofísico para las personas afectadas son las siguientes (multirrespuesta):

- El 17,8% de los afectados sufren insomnio.
- El 49,5% ansiedad.
- El 33% depresión.
- El 11% declara que estas dificultades han causado tensión familiar.



---

# Esther



Esther tiene 46 años. Se hipotecó con Caixa Manlleu y ahora mismo la deuda la tiene con el BBVA, lleva desde enero de 2015 sin pagar hipoteca, solicitó la dación en pago en febrero de 2015 con la PAH. Su hipoteca tiene doble garantía, puesto que la casa de su madre actúa como aval. Este hecho es el que la está afectando más en todo este proceso.

«Hay avales normales y corrientes que responden con nómina, pero con vivienda hay pocos. En estos casos el banco tiene la sartén por el mango... a pesar de la presión, me ofrecen la dación en pago pero no a 0 sino con una deuda, diciendo que tienen doble garantía en mi caso. Juegan a asustarme con mi madre.»

El BBVA está presionando para no concederle la dación a 0. Esther lleva poco más de un año en la PAH y está luchando por

un alquiler social adecuado a sus ingresos (el PIRMI, 450€) y la dación en pago de su vivienda y la liberación de la casa de su madre.

Desde que puso los pies en la PAH, ha seguido todos los pasos que ha aprendido y escuchado en las asambleas de bienvenida, donde se hace el asesoramiento colectivo. Cada semana ha ido a la administración y al banco a negociar por su caso. «Llevo un año y siete meses en la Plataforma y estoy muy contenta, no sé qué habría sido de mi vida sin la PAH, el bien que me ha aportado, me ha informado, el calor humano, me dio enseguida herramientas. Cuando dejé de pagar la hipoteca fui rápidamente a Servicios Sociales, después fui a Ofideute para que intervinieran por mí con el banco y también fui a Vivienda, y de hecho continúo yendo.»

---

«Muchas veces me hacen sentir culpable, cuando voy a Servicios Sociales y me preguntan «¿Todavía no tienes trabajo?», en cada cita me van lanzando esta frase que a mí me hace sentir que no sirvo para nada»»

«Servicios Sociales fue el primer lugar donde fui y lo único que obtuve fue un informe socioeconómico, el primer día que te atienden».

Esther explica la primera toma de contacto con Servicios Sociales, detalla que la Ley 24/2015 estaba en vigor y fue a pedir el informe de exclusión residencial para demostrar su situación de emergencia habitacional para negociar con la entidad financiera. «Fui, expliqué mi situación y la de mi madre, que vivíamos con los 668 de jubilación de mi madre y enseguida me extendieron un informe socioeconómico para

ayudarme en mi negociación con el banco y que vieran que no mentía, que la administración avalaba mi situación». Comenta que la primera toma de contacto fue correcta, pero que lleva un año y medio y recientemente ha obtenido el PIRMI. Al adjudicarle el PIRMI le han sacado la tarjeta monedero para comprar comida. Nos relata que hay que insistir mucho e ir día sí y día también para conseguir alguna ayuda.

«La única ayuda que obtuve fue esta y ahora que tengo el PIRMI me han quitado la tarjeta». «Siempre me han tratado muy bien pero si no empujas, si no

dices que tengo una amiga en la PAH que tiene la tarjeta monedero... es así como funciona, a base de presionar».

Otro paso a seguir es ir a Ofideute. Desde la PAH se aconseja que hay que agotar todas las vías de negociación posibles para conseguir soluciones. Esther comenta que en este servicio de la Generalitat no obtuvo ninguna solución y en cambio sí que se sintió cuestionada moralmente por las personas que la atendieron, que juzgaban su situación.

## 2.3.

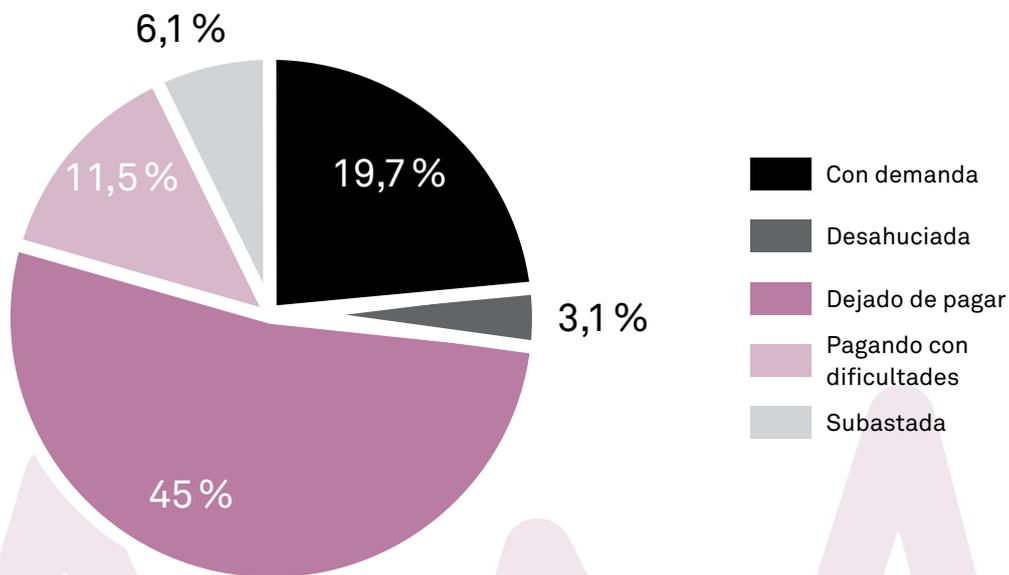
# RESOLUCIÓN DE LOS CASOS

En este apartado se analiza por primera vez el nivel de satisfacción de las familias que han participado en la PAH de Barcelona buscando soluciones en el problema hipotecario, así como su resolución. Más allá del apoderamiento y el acompañamiento colectivo, las preguntas iban dirigidas a la resolución de los casos concretos. La muestra analizada en este apartado es de 683 casos estudio, que corresponden al cuestionario actualizado en la última fase de llamadas de seguimiento.

Las personas afectadas por la hipoteca se han acercado a la PAH en diferentes fases del proceso de ejecución hipotecaria. Una vez analizadas las respuestas se observa como el 53 % de las familias habían dejado de pagar la cuota hipotecaria, el 23 % habían recibido la demanda judicial mientras que el 13 % continuaban pagando su cuota, el 7 % tenía casa subastada y el 4 % ha recibido la orden de desahucio.

Figura 11:

SITUACIÓN HIPOTECARIA DE LA PERSONA AFECTADA CUANDO HA LLEGADO A LA PAH



Las afectadas por la hipoteca que se han acercado a la PAH tenían diferentes objetivos, algunos entrelazados, en el momento de sus negociaciones con la banca: el 80 % de los afectados quería obtener una dación en pago, el 53 % un alquiler social, el 14 % la condonación de la deuda y en menor medida, el 7 %, la renegociación de la deuda, mientras que solo el 2 % quería un finiquito.

El 90 % de los impagos de las personas afectadas se produjeron entre el 2010 y 2015.

El 57 % de las personas afectadas ya ha solucionado su problema hipotecario, mien-

tras que el 43 % está todavía en fase de negociación. De los casos solucionados, el 68 % ha obtenido la dación en pago total, el 11 % la condonación de la deuda y el 12 % ha obtenido una dación parcial, correspondiendo estos últimos casos mayoritariamente a la entidad financiera UCI, con hipotecas puente. El 8 % obtuvo una renegociación y el 1 % una moratoria.

De los casos ya solucionados, el 27 % de las personas ha obtenido un alquiler social negociando con el banco y vive en la misma vivienda hipotecada.

Figura 12

AÑO DEL PRIMER IMPAGO DE LAS CUOTAS DE LA HIPOTECA

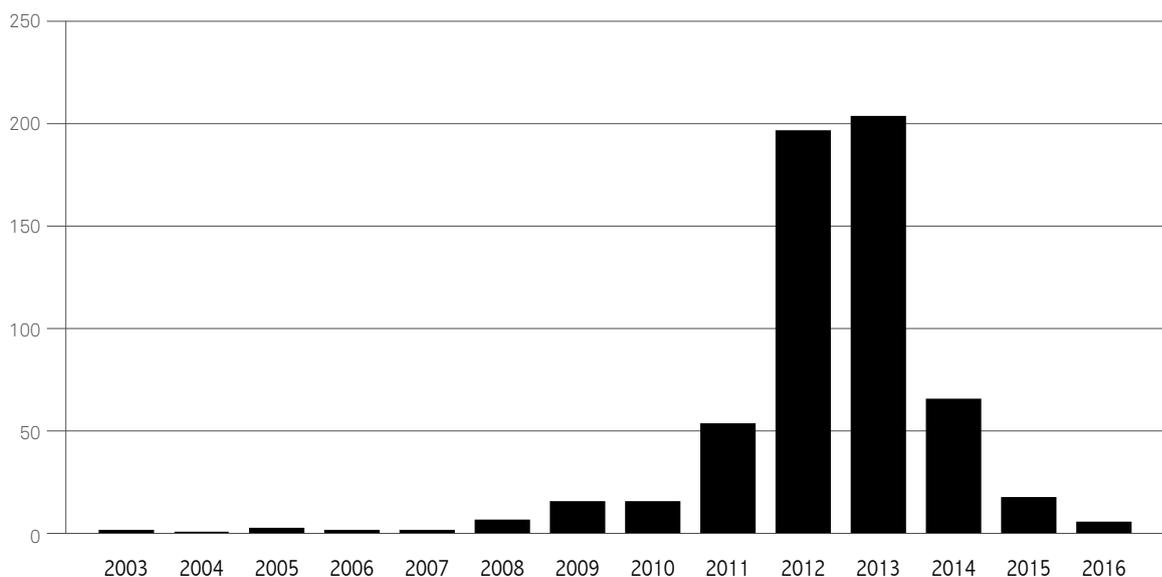


Figura 13:



RESOLUCIONES DE LA DEUDA HIPOTECARIA

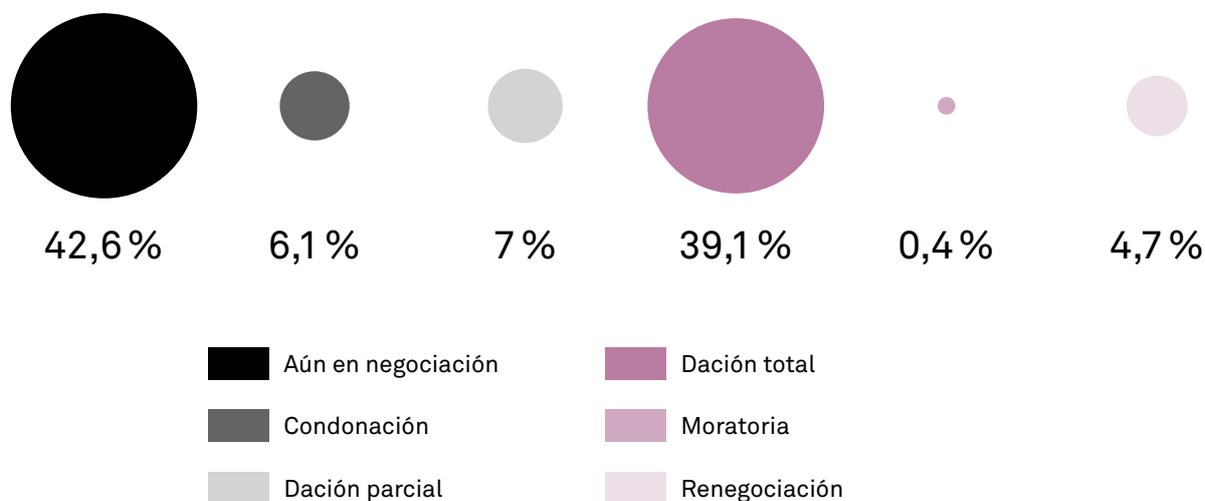
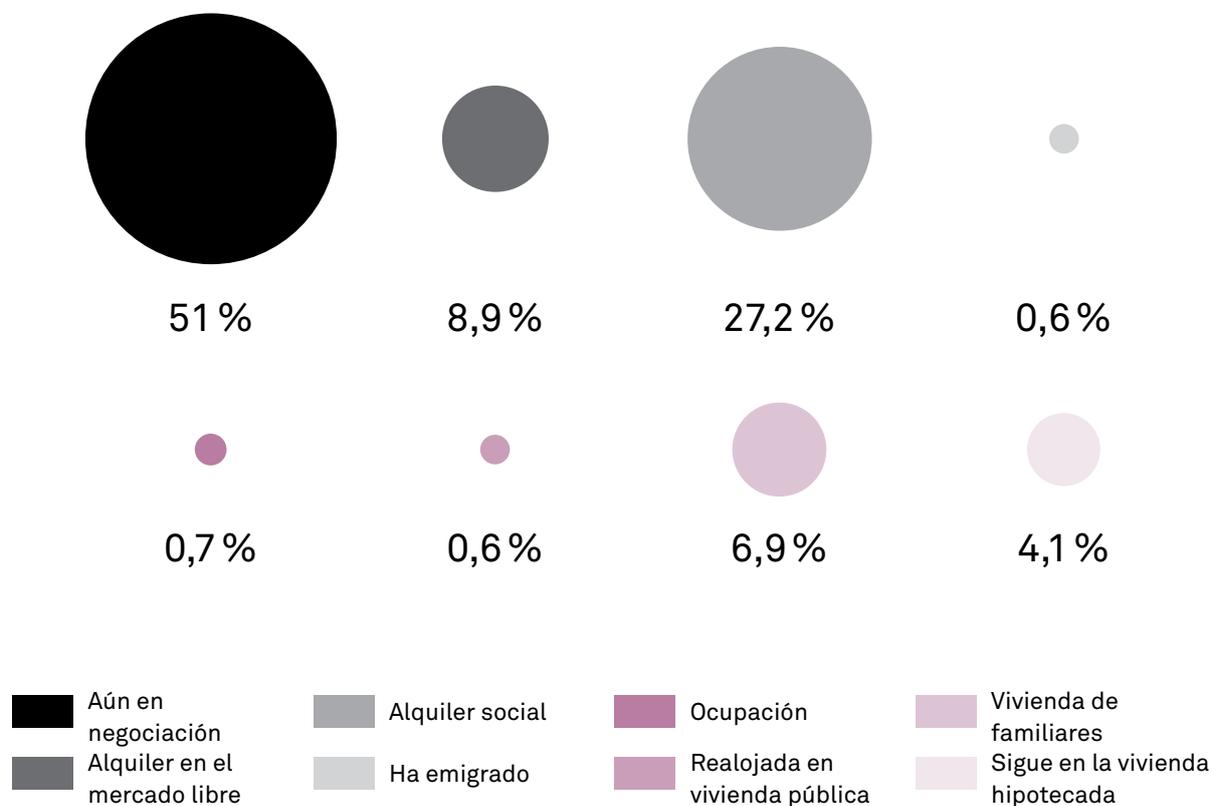


Figura 14:



RESOLUCIONES EN LO QUE SE REFIERE A LA VIVIENDA





# Carta abierta a la PAH,

NÚRIA CARRERA, DECANA DEL COLEGIO OFICIAL DE TRABAJO SOCIAL DE CATALUÑA

En primer lugar, PAH, quiero agradecer tu existencia. Para nosotros, las trabajadoras sociales, tu presencia y reivindicación en la defensa de la vida digna nos ha permitido también comprender y definir mejor nuestro compromiso con la ciudadanía. En segundo lugar quiero agradecer la invitación a compartir este debate.

Mis palabras tendrán tres momentos: en el primero, abordaremos los preocupantes datos sobre pobreza y desahucios. Desahucios sobre todo de alquiler, en Barcelona y por todas partes. En el segundo querré explicarte como lo vivimos las trabajadoras sociales. En el tercero, hablo de propuestas.

Datos: «Uno de cada cinco habitantes del planeta vive en situación de pobreza, la misma proporción que en nuestro país», según el Manifiesto 2015 de Pobreza Cero, que nosotros hemos firmado. Y añade: «Ante esta realidad inadmisibles, los nuevos Objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas instan a todos los países a cumplir con determinadas metas. El primer objetivo es poner fin a la pobreza en todo el mundo. El décimo, la adopción de nuevas políticas fiscales, salariales y de protección social. Todo para conseguir progresivamente una mayor igualdad. Ante la necesidad de un cambio de modelo económico y social orientado a la justicia global, es necesario reivindicar la responsabilidad de los poderes públicos de desplegar políticas redistributivas y redistributivas para reducir las desigualdades y erradicar la pobreza».

Los datos que el manifiesto aporta sobre nuestro país son realmente preocupantes: «En Cataluña se han iniciado más de 110.000 ejecuciones hipotecarias desde 2008 y más de dos terceras partes de los 50 desahucios diarios tienen como causa el impago del alquiler. Más de 320.000 familias sufren pobreza energética y más de 11.500 personas no tienen hogar. El fomento de la vivienda en propiedad ha provocado sobreendeudamiento y la nefasta regulación del sistema bancario agrava la situación de las familias con dificultades».

Para nosotros es desolador constatar que todavía se mantienen desahucios en algunas ciudades especialmente en alquileres, también hablo de la ciudad de Barcelona. Eso demuestra que los sistemas de coordinación entre Generalitat, juzgados y poder local se tendrían que mejorar. Pero también que el mismo mundo local tiene que mejorar por dentro. El gobierno del Partido Popular, como bien dices, PAH, legisló leyes que no afrontan el dolor y desesperación de mucha gente. Pero también hay que añadir que la falta de presupuestos del Gobierno de Cataluña ha afectado, y afecta, a las políticas municipales. No ayudan ni el primero, ni el segundo.

Cómo lo vivimos, nosotras: «Las trabajadoras sociales gestionan el malestar del bienestar», dice la compañera Mercè Ginesta. La Comisión de Servicios Sociales Básicos de nuestro Colegio, que son las que viven la acción en primera línea, lo desarrollan: «Los servicios sociales básicos (SSB) se han caracterizado y se caracterizan por

hacer equilibrios encima la cuerda floja de una paradoja, que sitúa el profesional entre el omnipotencia (se le pide, y en parte asume, de resolver lo irresoluble) y la impotencia (al contrastar que, a pesar de querer, no puede resolver todo el que se le pide). Nosotros vivimos inmersas en esta contradicción.

«También podemos observar que se acentúa la tendencia que otros servicios depositen en los trabajadores sociales de los SSB la responsabilidad de resolver lo que ellos no pueden atender. Los trabajadores sociales sienten, tal vez con más intensidad que nunca, que les toca hacer de cajón de sastre, que son el último recurso para muchas personas».

«Además, como predomina la demanda asociada a dificultades económicas, la respuesta acostumbra a ser la de tramitar ayudas para cubrir las necesidades básicas (RMI, ayudas de urgencia, prestación para el cuidador no profesional...). Se instaura un modelo tramitador, centrado casi exclusivamente en la atención a individuos y familias, que resulta miope y parcial: se pierde de vista la globalidad de las situaciones, imperceptiblemente se va abandonando el diagnóstico social».

«La trabajadora social se siendo encorsetada, limitada, encaminada a actuar automáticamente, sin mucho margen para la creatividad».

«Se recogen cada vez más datos, indicadores, pero cada vez menos

diagnósticos, planes de trabajo, evaluaciones, informes, artículos, reflexiones. Este contexto hace que las trabajadoras sociales sientan que se convierten en el vertedero del malestar: de la ciudadanía y de los profesionales de los otros servicios, de forma que la frustración y la insatisfacción se extienden y se instalan entre los profesionales».

«La trabajadora social se siente encorsetada, limitada, encaminada a actuar automáticamente, sin mucho margen para la creatividad.»

Esto dice la Comisión. Y yo añado: El hecho de que la trabajadora social gestione los recortes o bien las soluciones a medias, hace que la ciudadanía las confunda. Se interpreta que quien tiene la responsabilidad de esta pérdida de derechos es la profesional que los atiende. En este contexto en algún caso la insatisfacción del ciudadano y del profesional confluyen en la rela-

ción, que se vuelve conflictiva más que de ayuda. Los profesionales, sobrepasados por el agotamiento, la indignación y la frustración, corren el riesgo de perder la perspectiva profesional. Por otro lado, pasa el fenómeno contrario: la PAH y otros movimientos creen que tienen que realizar una atención desde la perspectiva profesional. Tampoco

es el caso. Si la PAH se convierte en gestores, quedaría neutralizada del todo. Formaría parte del sistema que quiere cambiar.

Propuestas: Hay que desarrollar el reglamento de la ley de medidas urgentes para afrontar la emergencia habitacional y la pobreza energética; hay que ampliar el parque público de alquiler social; hay que

fomentar usos alternativos de tenencia; e incrementar el parque de centros de acogida y comedores para personas sin techo.

En la ciudad de Barcelona el compromiso del Colegio es formar parte de la revisión y actualización de los servicios sociales municipales. Tienen que mejorar. Tenemos que impulsar el trabajo social comunitario poniendo el énfasis en el control que puede ejercer la ciudadanía huyendo de las respuestas paliativas.

También, como propuesta de solución, hay que vencer en algunos casos el malestar de las profesionales. Tenemos que acompañarlas en el convencimiento que el trabajo social solo puede crecer con el compromiso político. Aquí la PAH nos puede ayudar, porque ha demostrado que las alianzas entre los movimientos sociales y la población nos mejoran a todos.

También querría pedirte, como PAH, que comprendas y ayudes a que tu gente y tus socios no confundan las dificultades del sistema con el mismo profesional del trabajo social. Una cosa son los servicios sociales, el otro los trabajadores sociales.

Hace falta que seamos valientes tanto vosotras como nosotras para indicar que los desahucios siguen existiendo. Hay que recordarlo constantemente a la población: en muchas ciudades, los desahucios no han disminuido. Y tenemos que saber que cada una de las instituciones forman parte de la solución y también del problema.

## 2.2.

# LA RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

En este apartado se pretende analizar y describir el comportamiento de los diferentes organismos de que dispone la administración pública para paliar y dar soluciones a la emergencia habitacional y en especial a los problemas hipotecarios.

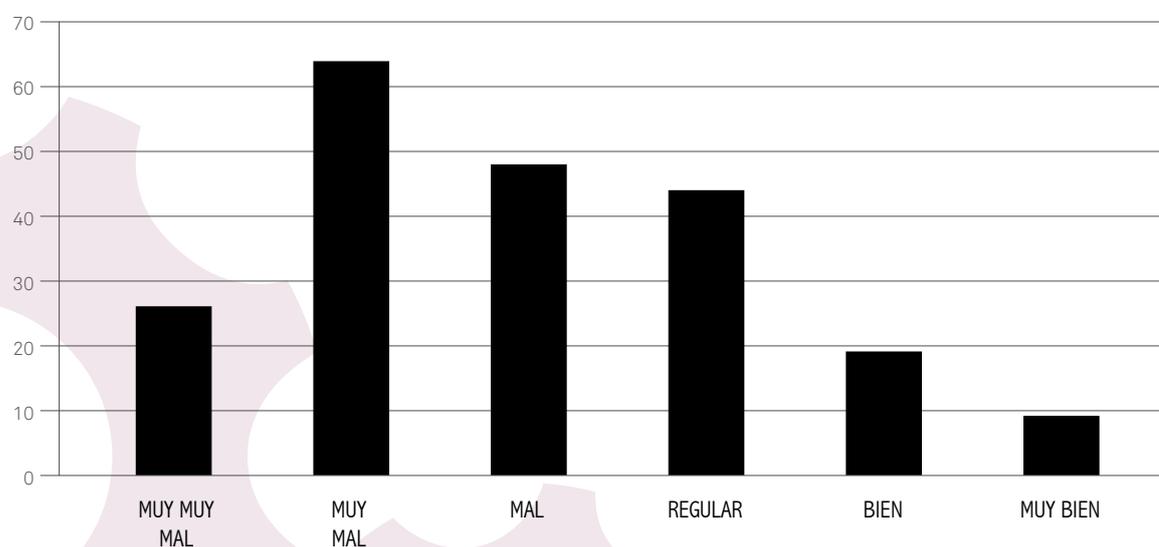
El gobierno del Partido Popular ha impulsado diferentes leyes para revertir la situación de las familias afectadas por la hipoteca. Un ejemplo es el Código de buenas prácticas;

pero aun así el 95% de los casos que respondieron que conocían esta medida no entraban en el baremo establecido y por lo tanto no cumplían los requisitos para acogerse.

Analizando la parte del cuestionario relativa a la valoración que hacen las personas afectadas por la hipoteca de los Servicios Sociales, se observa como solo el 51,8% ha ido y de estas, el 65,7% valora el resultado mal o muy mal.

Figura 15:

VALORACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES SEGÚN LAS RESPUESTAS DE LA FICHA DE LAS PERSONAS AFECTADAS

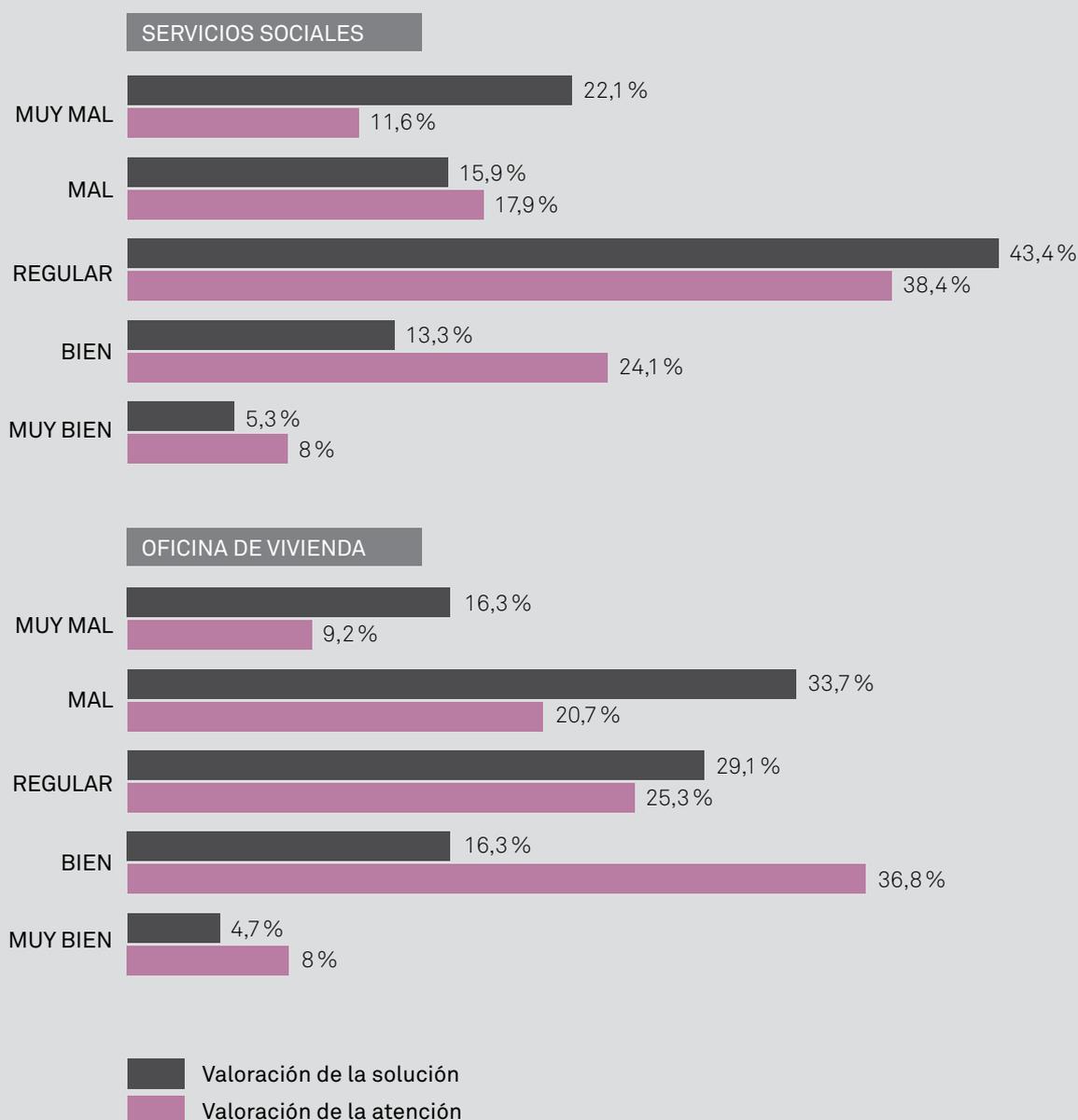


A través de la encuesta *online* se quiso profundizar en la efectividad de los servicios, si se daba respuesta al problema, según las familias encuestadas y, por otro lado, analizar la atención recibida. Se puede observar con más detalle que la solución de Servicios Sociales no ha sido satisfactoria, puesto que el 81,4% de los encuestados ha dicho

que ha sido entre regular y muy mala, aunque la atención recibida ha sido valorada como normal. En el caso de la resolución de la Oficina de Vivienda, el 50% de las personas han valorado su experiencia como mala o muy mala, aunque la atención recibida se considera ligeramente mejor que la de Servicios Sociales.

Figura 16:

VALORACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES SEGÚN LA ENCUESTA *ONLINE* DE LAS PERSONAS AFECTADAS



# CONCLUSIONES





## 3.1.

# DIAGNOSIS

### 1

Las políticas públicas de vivienda en Cataluña, y en concreto en Barcelona, han configurado un sistema de vivienda que ha traducido la crisis económica en una situación de emergencia habitacional que constituye una anomalía en la Unión Europea de 2015.

### 2

El modelo promovido en materia de vivienda **ha privilegiado el acceso en régimen de propiedad privada y ha liberalizado el régimen de alquiler, precarizado a su vez con las sucesivas reformas de la Ley de Arrendamientos Urbanos.** Como resultado, Barcelona tiene un parque público de alquiler social escaso, inferior al 2% de las viviendas, lejos del 15% que se tiene que lograr en 2027 en cumplimiento de la Ley 18/2007; el **11% de las viviendas de la ciudad están vacíos** según el IDESCAT (2011), de forma que se acumula según la misma fuente, el 15% de viviendas secundarias; y un **mercado privado de alquiler escaso**, un 30% ante 85%<sup>50</sup> de ciudades como Berlín. Este mercado de alquiler es **altamente especulativo e inestable** puesto que, a diferencia de los países con un amplio mercado de alquiler, no existen medidas para controlar el precio del alquiler ni para impedir rentas abusivas.

### 3

La situación de emergencia habitacional tiene su máxima expresión en los desahucios por motivos económicos y en las situaciones de exclusión residencial como la ocupación de pisos vacíos y la pobreza energética. Según datos del Consejo General del Poder Judicial, durante los años 2013, 2014 y 2015 se ordenó ejecutar **9.876 desahucios en la ciudad de Barcelona.** De estos, el **81% son desahucios por impago de alquiler,** tendencia que va en aumento. Entre 2013 y 2015, **la media del precio de alquiler en la ciudad de Barcelona a aumentado un 7,8%** según los datos de las fianzas de alquiler del INCASOL.

### 4

Los últimos años se han dado soluciones de realojo por parte de administraciones locales que no cumplían con los estándares establecidos en la Observación General núm. 7 de Naciones Unidas sobre desalojos forzados, como por ejemplo las pensiones u ofreciendo que se realquilen habitaciones.

### 5

La conducta de las entidades financieras ha sido un factor determinante en la crisis de las ejecuciones hipotecarias. En la ciudad de Barcelona, el **48% de las hipotecas, de la muestra objeto de estudio, han sido contratadas por dos entidades rescatadas con recursos públicos: Catalunya Caixa y Bankia. Nou Barris y Sant Martí acumulan el 55% de los hogares hipotecados de la ciudad, correlación inversa a la de más renta per capita de la ciudad.** Las hipotecas se firmaron en el **83,6% de los casos entre 2004 y 2007, por un importe mediano de entre 200.000€ y 250.000€, para un periodo de 26 a 30 años y en el 60,3% con avalistas.** Los 36% de las encuestadas afirma haber sufrido un tratamiento denigrante por parte de su entidad financiera.

### 6

Las familias afectadas por la crisis hipotecaria en el **61,6% de los casos tiene como mínimo un menor de edad, en el 12,7% hay al menos una persona mayor de 65 años y en el 12,2% una persona con dependencia.** Los problemas para pagar la vivienda de los hogares se traspasan a los menores, que sufren los problemas que el núcleo familiar vive, y pueden causar el deterioro de las relaciones familiares.

## 7

El motivo de impago, multicausal muchas veces, responde en el 43 % de los casos a la subida de la cuota hipotecaria, el 68 % lo atribuye al paro y un 22 % apunta la separación y/o el divorcio como un factor determinante para dejar de pagar la cuota hipotecaria. En cuanto a la situación económica de estas familias, el 10 % no tiene ningún ingreso y de estas el 55.4 % son familias con tres o más miembros, mientras que el 7 % ingresa entre 400 y 800€, el 58,8 % son unidades familiares de 3 o más miembros, y el 70 % de las unidades familiares vive con menos de 1.200€. A pesar de que el 90 % afirma tener dificultades para cubrir las necesidades básicas, solo un 7 % tiene ayudas para cubrir la alimentación.

## 8

Las condiciones habitacionales tienen impactos concretos en la salud física y mental de todos los miembros de la unidad familiar. **El 17,8 % declara haber sufrido o sufrir insomnio, el 49,5 % ansiedad y un 33 % depresión. A su vez, un 11 % afirma que estas dificultades han generado tensión familiar.** Hay una falta de políticas de atención sanitaria universales que en materia de salud mental haga un acompañamiento integral y eviten la sobremedicación con psicofármacos.

## 9

Solo el 51,8 % de las familias afectadas por la crisis hipotecaria se ha dirigido a Servicios Sociales; de estas el 65,7 % valora negativamente la solución dada a pesar de que la atención recibida se valora como «normal». En cuanto a las soluciones ofrecidas a las oficinas de Vivienda, el 50 % las valora como mala o muy mala.

## 10

Muchas de las situaciones descritas **vulneran compromisos asumidos por las administraciones** a través del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y la Convención sobre los Derechos de los Niños de 1989. También infringen normativa europea y estatal como la Carta Social Europea de 1961 y revisada en 1996, la Constitución Española de 1978, así como el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y normas autonómicas como la

Ley por el Derecho a la Vivienda de Cataluña de 2007, la Ley de Salud Pública de 2009 y la Ley de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia de 2010 o el Pacto Nacional por la Infancia de 2013.

## 11

El traspaso de **información y trabajo conjunto entre administraciones en materia de derechos humanos no se ajusta a lo que se establece desde las recomendaciones de Naciones Unidas** y sus relatores especiales. La participación del mundo local en las decisiones del gobierno en este ámbito es escasa, si bien las responsabilidades son compartidas entre los diferentes niveles de gobierno.

## 12

La situación de emergencia habitacional requiere **reformas estructurales en diferentes ámbitos y con una visión integral, más allá de la vivienda**, como el de la salud, la atención a la infancia, la protección de los consumidores y la política fiscal. En todos estos aspectos es imprescindible aprender de las mejores prácticas desarrolladas en otros países como el control del mercado de alquiler de Alemania, las políticas de segunda oportunidad impulsadas en países como Francia y Holanda o la concepción integral de la salud que se hace en Suecia.

## 13

Las normas procesales e hipotecarias a menudo dejan poco margen de actuación al poder judicial. Sin embargo, en ocasiones podría ser útil y **el uso de normativa internacional de derechos humanos, así como la aplicación de criterios y estándares de derechos humanos que van más allá de la legislación española.**

## 14

Las competencias de vivienda, urbanismo y servicios sociales están gestionadas, vista la complejidad y el gran volumen de la ciudad de Barcelona, por un **gran número de organismos, empresas o sociedades municipales o privadas.** Esta situación dificulta la agilidad de los procesos, en especial la adjudicación y posesión final de vivienda, y la atención de las personas en situación de vulnerabilidad.

11

12

13

14

## 3.2.

# RECOMENDACIONES

Concretando en las prácticas a llevar a cabo, y en cumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos y de las mejores prácticas, se recomienda en el Ayuntamiento de Barcelona, en el marco de sus competencias, actuaciones en la siguiente dirección:

### 1

Evitar los desalojos por motivos económicos promoviendo el **alquiler social de los pisos propiedad de bancos, grandes inmobiliarias, fondos de inversión y grandes tenedores** de vivienda definidos en la Ley 24/2015; y **garantizar en casos de pequeño tenedor y en cualquier caso el realojo adecuado** de las personas afectadas. Por eso, es imprescindible **mantener y ampliar en toda la ciudad el servicio de mediación SIPHO** (Servicio de Intermediación en la Pérdida de Vivienda y Ocupación) de forma que se profundice en la **prevención de los desahucios**.

### 2

Garantizar que las familias sin recursos económicos o con escasos recursos puedan hacer frente al pago del alquiler. Hay que potenciar la coordinación con la Agencia de Vivienda de Cataluña para crear una **línea de ayudas al pago de alquiler en convocatoria abierta permanente**, de forma que se eviten los desahucios de alquiler en cualquier momento del año. En los casos de los **grandes tenedores de vivienda, fomentar la mediación y asunción de alternativas por su parte**.

### 3

La **mesa de emergencia** de Barcelona tiene que trabajar en la dirección de **incluir las realidades diversas** de nuestra ciudad. Es decir, tener en cuenta las personas que viven **realquilando habitaciones o las que son irregulares administrativamente** y que viven procesos de pérdida de vivienda, a pesar de no tener *strictu sensu* o jurídicamente órdenes de desahucio, puesto que no pueden quedar excluidas de los circuitos de la Administración.

### 4

Acordar un **protocolo de actuación que permita el traspaso de información entre administraciones**, a fin de que se puedan activar con antelación los servicios públicos oportunos para cada momento. Es urgente acordar con el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña un protocolo de actuación gracias al cual el Ayuntamiento pueda trabajar desde el principio del proceso de pérdida de la vivienda con la familia y/o la persona con antelación suficiente para buscar una alternativa habitacional que evite el lanzamiento. Es necesario **fomentar una perspectiva de derechos humanos en las actuaciones judiciales**.

### 5

Ampliar el parque público de alquiler social: en cumplimiento del art. 73 de la Ley 18/2007 del Derecho a la Vivienda de Cataluña, la ciudad de **Barcelona tiene que lograr en 2027 el 15% de viviendas destinadas a políticas sociales**, por eso es capital **concretar el principio de solidaridad urbana** en la planificación de las políticas locales de vivienda. El consistorio tiene que establecer unos criterios y un calendario por los que toda nueva construcción y/o la rehabilitación tienen que incluir un porcentaje de viviendas sociales que permita llegar al 15%. Esto supone que se tienen que **movilizar más de 120.000 viviendas** en los próximos 11 años para llegar a este objetivo y normalizar la situación de la ciudad en relación a los estándares europeos.

# 6

Calendarizar la **realización de un censo** para detectar todas las viviendas que no están cumpliendo con la función social tal como estipula la Ley 18/2007 para movilizarlas hacia vivienda social, sin que esto produzca ningún retraso en la **aplicación de las sanciones** que obliga la misma norma de las viviendas ya identificadas a través del registro de la Agencia de la Vivienda de Cataluña.

# 7

Intervenir **sobre los inmuebles en mal estado de conservación**, en aplicación del artículo 32 y 40 de la Ley 18/2007 y el artículo 4 del Decreto 1/2015, para que cumplan su función social y erradicar las problemáticas que generan el degradado parque inmobiliario en el municipio y sus ciudadanos.

# 8

**Delimitar la aplicación del tanteo y retracto** de la Ley 1/2015 según necesidades de los barrios y con unos criterios económicos delimitados.

# 9

**Disponer de pisos destinados a mujeres víctimas de violencia machista** de acuerdo con lo que dicta el art. 28 y disposición adicional 15.<sup>a</sup> de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

# 10

**Ampliar el servicio del Centro de Alojamiento Temporal Familiar como alternativa a las pensiones** mientras se trabaja en la ampliación del parque público de alquiler social.

# 11

Buscar los mecanismos que permitan al Ayuntamiento de Barcelona **alquilar pisos para poder realojar a las familias en situaciones de pérdida de vivienda, de forma que se eviten las pensiones**, mientras se trabaja en la ampliación del parque público de alquiler social.



## 3.3.

# OTRAS MEDIDAS

### 12

Promover otras formas de **tenencia de vivienda** para romper el ciclo especulativo hipotecario y de alquiler, potenciar la participación de las cooperativas de vivienda y de las entidades de carácter social en las políticas de vivienda. No conviene, sin embargo, delegar esta política en las entidades que abordan las problemáticas y atienden a las personas en situación de vulnerabilidad.

### 13

Crear una **unidad de mediación especializada en las ocupaciones en precario**, que ayude a resolver los conflictos y sensibilizar sobre las situaciones de ocupación en las comunidades de vecinas, a la vez que se establecen criterios para acceder a la regularización de estas situaciones con objeto de garantizar el derecho a la vivienda de las personas en situación de vulnerabilidad.

### 14

Desplegar una **campana divulgativa** que, por un lado, informe a la ciudadanía de sus derechos en materia de vivienda, así como el asesoramiento y la posibilidad de denuncia en caso de vulneración y, por el otro, conciencie sobre la función social de la vivienda a la ciudadanía de Barcelona

### 15

Hacer efectivo el interés superior del niño y proporcionar **ayuda para las familias con menores a cargo** que eviten situaciones de especial vulnerabilidad. **Promover la atención especializada de los menores afectados** por la crisis por parte de los centros educativos.

### 16

**Garantizar** que las familias con escasos recursos económicos puedan hacer frente **al pago de gastos escolares, actividades de ocio y a una alimentación saludable**.

### 17

**Concebir las políticas de salud desde una perspectiva integral** que atienda las desigualdades sociales en salud vinculadas con las condiciones de exclusión residencial.

## 18

La participación de los entes locales en el cumplimiento de los derechos humanos requiere, por un lado, la **incorporación de mecanismos de formación del funcionariado, rendición de cuentas y evaluación de las políticas públicas desde una perspectiva de derechos**. Desde Barcelona se tendría que potenciar la **Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, la Carta de Derechos de Ciudadanía y el Defensor del Pueblo local**, en este caso para las vulneraciones del derecho a la vivienda, así como la **participación de la sociedad civil**. Por otro lado, se requiere tener posibilidades de **intervenir en informes y encuentros internacionales** en materia de derechos humanos, más coordinación entre administraciones y recursos por los municipios.

## 19

Las personas en situación de riesgo de exclusión residencial y/o en vías de sufrir un lanzamiento requieren de una atención ágil, eficiente y que dé una rápida respuesta. Es por eso que **se tiene que profundizar en los protocolos de actuación internos y las prácticas de coordinación entre los diferentes organismos, empresas o servicios**. Con esto se mejora la respuesta ante situaciones muy difíciles para las personas que las sufren. Un ejemplo sería la mejora en la gestión de adjudicación, gestión del contrato y la posesión.

## 3.4.

# RETOS DE CIUDAD

1

La estadística de las fianzas de alquiler del INCASÒL muestran como entre 2013 y 2015 el precio medio de **alquiler mensual en Barcelona ha subido el 8%**. Un incremento que en 2016 muestra que la tendencia no cambia, sino que continúa aumentando y que marca la necesidad de diseñar políticas orientadas al control de rentas de alquiler, como ya sucede en los países de nuestro entorno.

2

El impacto sobre la vivienda de la **creciente presión turística** que vive la ciudad pone de manifiesto que se tienen que buscar vías para reducir su impacto en los precios, el acoso inmobiliario, la gentrificación y/o creación de guetos con objeto de hacer de Barcelona una ciudad más sostenible y accesible.

3

Asegurar la participación **efectiva e informada de las organizaciones sociales** y de las personas afectadas en las políticas de vivienda.

4

Abordar una **reforma de los Servicios Sociales**, con un debate abierto entre personas usuarias y trabajadoras, con el fin de liberarlas de la tarea más puramente administrativa para poder recuperar su función originaria de acompañamiento en la emancipación de personas, familias y grupos sociales con especial atención a las que se encuentran en situaciones de riesgo social o de exclusión.

5

Las viviendas de la ciudad **tienen que cumplir las condiciones legales de habitabilidad**, teniendo en cuenta y respetando los derechos de los inquilinos, y facilitando su cumplimiento en las comunidades de propietarios con pocos recursos económicos para que todo propietario cumpla las obligaciones que la ley del suelo, la legislación urbanística y de vivienda les imponen. Por eso, es capital hacer una campaña de inspecciones de habitabilidad que permita denunciar la infravivienda, la sobreocupación y las condiciones de habitabilidad.

6

Es necesario abordar un **debate sobre qué es la vivienda de protección oficial**, para no repetir errores del pasado, y no volver a hacerlas de venta. También se tienen que introducir mecanismos de control y revisión que permitan que estos pisos cumplan con su función, y cuando una familia ha superado la situación de riesgo de exclusión social y/o residencial, deje paso a otra.



# BIBLIOGRAFÍA





AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, *Preus dels lloguers dels habitatges a Barcelona*, 2016, disponible en: [http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2016/03/160302-Informe\\_lloguers\\_Bcn.pdf](http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2016/03/160302-Informe_lloguers_Bcn.pdf)

COMITÉ ASESOR DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, *El papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos*, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16457&LangID=S>

DAVID HARVEY, *El derecho a la ciudad*, New Left Review, 2008, pág. 23-39.

ENRIC ARGULLÓL, *Impacte de la LRAL en l'administració local de Catalunya*, Diputació de Barcelona, disponible en: <http://www.diba.cat/documents/16388484/0/Impacte+de+la+LRAL+en+l'adm+local+de+Catalunya.pdf/0152d481-3cb9-4412-9fbf-fd01140d8a33>

EUROSTAT: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution\\_of\\_population\\_by\\_tenure\\_status,\\_2014\\_\(%25\\_of\\_population\)\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution_of_population_by_tenure_status,_2014_(%25_of_population)_YB16.png)

INSTITUT DE DRETS HUMANS DE CATALUNYA, *El dret a la ciutat*, serie «Drets Humans Emergents», 7, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011.

JAUME SAURA, «Vigència de la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat: el cas de la província de Barcelona» en *El dret a la ciutat*, serie «Drets Humans Emergents», 7, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011.

JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, *El dret a la ciutat*, Quaderns de Dret Local (QDL) núm. 35, junio de 2014, pág. 95-101, disponible en [http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1597/07\\_BANDRES\\_P93\\_101\\_QDL\\_35\\_CAT.pdf?sequence=1](http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1597/07_BANDRES_P93_101_QDL_35_CAT.pdf?sequence=1)

JULI PONCE, *¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos*, *Transjus*, disponible en: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>

JULI PONCE, *Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemoshacermás (y mejor)*, Revista Catalana de Dret Públic (blog), 2015, disponible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemoshacermas-y-mejor-juli-ponce-sole/>

LEILANI FAHRA, *Implementando el Derecho a una vivienda adecuada: Guía para gobiernos locales y para la sociedad civil*, disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/GuideSubnationalReport\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/GuideSubnationalReport_SP.pdf)

OBSERVATORI DESC, *Emergencia habitacional en el estado español, la crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos*, 2013.

OBSERVATORI DESC, *Emergencia habitacional y derecho a la vivienda en Cataluña. Impactos en el derecho a la salud y en los derechos de los niños en la crisis hipotecaria*, 2015.

TINSA RESEARCH, primer trimestre 2013 «Plan Estatal 2013-2016 de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», disponible a [https://www.tinsa.es/np-files/1/down/extended\\_papers/01\\_EXTENDED\\_Plan\\_de\\_vivienda\\_2013-2016\\_ok.pdf](https://www.tinsa.es/np-files/1/down/extended_papers/01_EXTENDED_Plan_de_vivienda_2013-2016_ok.pdf)

Otras páginas web consultadas:

*Ciudades y gobiernos locales unidos:* <http://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-mundial>

*Ajuntament de Gramenet:* <http://www.gramenet.cat/temes/territori/renovem-els-barris/>

*Institut de Drets Humans de Catalunya:* <http://www.idhc.org/ca/incidencia/proyectos/drets-humans-emergents>

*Ministerio de Fomento:* [http://www.fomento.gob.es/mfom/lang\\_castellano/direcciones\\_generales/arq\\_vivienda/apoyo\\_emancipacion/plan\\_estatal.htm](http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/arq_vivienda/apoyo_emancipacion/plan_estatal.htm)

*Página web de la ILP vivienda:* [www.ilphabitatge.cat](http://www.ilphabitatge.cat)

Documentos del Tribunal Constitucional:

[http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP\\_2015\\_040/2013-04286STC.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2015_040/2013-04286STC.pdf)

[http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP\\_2014\\_024/2013-06036ATC.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2014_024/2013-06036ATC.pdf)

<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/paginas/Auto.aspx?cod=24332>

[http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP\\_2016\\_053/P%202501-2016.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2016_053/P%202501-2016.pdf)

# Notas

1. JORDI BORJA, «Espai públic i dret a la ciutat», en *El dret a la ciutat*, serie «Drets Humans Emergents», 7, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pág. 155.
2. AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, *Preus dels lloguers dels habitatges a Barcelona*, 2016, disponible en: [http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2016/03/160302-Informe\\_lloguers\\_Bcn.pdf](http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2016/03/160302-Informe_lloguers_Bcn.pdf)
3. Para más información, consultad: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution\\_of\\_population\\_by\\_tenure\\_status,\\_2014\\_\(%25\\_of\\_population\)\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution_of_population_by_tenure_status,_2014_(%25_of_population)_YB16.png)
4. Estas condiciones se tienen que tener en cuenta también a la hora de hacer realojos. Las administraciones tienen que considerar que una vivienda situada lo más cerca posible del entorno a la persona realojada constituye un elemento central del carácter adecuado de la prestación en cuestión.
5. En concreto, el párrafo 16 establece que «los desalojos no tendrían que dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Y que cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el estado parte tiene que adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda».
6. Podéis encontrar más información y la resolución del Comité aquí: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16457&LangID=S>
7. A. GUILLÉN, «El dret a la ciutat, un dret humà emergent», en *El dret a la ciutat*, serie «Drets Humans Emergents», 7, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pág. 21.
8. El apartado VII del informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas titulado «El papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos» profundiza en este concepto.
9. Se puede consultar la versión en castellano aquí: [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A\\_HRC\\_30\\_49\\_SPA.docx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_49_SPA.docx)
10. Para más información, <http://www.idhc.org/ca/incidencia/projectes/drets-humans-emergents>.
11. Para consultar la Carta-Agenda y conocer más sobre su elaboración, consultad: <http://www.uclg-cisd.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-mundial>
12. Se puede encontrar en castellano aquí: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/GuideSubnationalReport\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/GuideSubnationalReport_SP.pdf)
13. Se puede consultar aquí: [http://www.fomento.gob.es/mfom/lang\\_castellano/direcciones\\_generales/arq\\_vivienda/apoyo\\_emancipacion/plan\\_estatal.htm](http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/arq_vivienda/apoyo_emancipacion/plan_estatal.htm)
14. Para casos concretos, consultad OBSERVATORI DESC, *Emergencia habitacional en el estado español, la crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos*, 2013, pág. 27-29, disponible en <http://observatoridesc.org/sites/default/files/2013-emergencia-habitacional.pdf>

15. Consultad OBSERVATORI DESC, *Emergencia habitacional en Cataluña. Impacto de la crisis hipotecaria en el derecho a la salud y los derechos de la infancia*, 2015, pág. 36. Disponible en <http://observatoridesc.org/es/emergencia-habitacional-cataluna-impacto-crisis-hipotecaria-derecho-salud-y-derechos-infancia>
16. A pesar de tratarse de un mecanismo quasi jurisdiccional, sus resoluciones en ocasiones han propiciado importantes cambios legislativos, como por ejemplo la aprobación de la Ley DALO en Francia después de una queja colectiva de FEANTSA.
17. LEI Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) regula en varias disposiciones la aplicación del Derecho de la Unión Europea. Y concretando en esta ámbito, el art. 113, sobre competencias de la Generalitat y normativa europea dice que: «Corresponde a la Generalitat el despliegue, la aplicación y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte el ámbito de sus competencias, en los términos que establece el título V». Aun así, el art. 189 hace referencia al desarrollo y aplicación del derecho comunitario por parte de la Generalitat en el ámbito de sus competencias, estableciendo literalmente que en el supuesto de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.
18. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) es el órgano que, entre otras funciones como resolución de conflictos jurídicos entre estados miembro e instituciones UE o resolución de denuncias de particulares u organizaciones por acciones u omisiones de las instituciones de la UE, interpreta el derecho de la Unión Europea y es a través de esta que interviene en la protección de vulneraciones de derechos humanos incorporados en el derecho de la Unión Europea. Se pronuncia a través de sentencias en respuesta a los recursos presentados o en respuesta a cuestiones prejudiciales para resolver las dudas que los jueces nacionales tienen en aplicación de la normativa comunitaria. Las sentencias son vinculantes para todos los estados miembros.
19. En relación con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la Generalitat puede instar al Gobierno del Estado a iniciar acciones en materias de competencia autonómica, de acuerdo con el art.191 EAC.
20. Los mecanismos que incluye para conseguir el objetivo son: el análisis de solvencia preceptiva de las personas que solicitan un crédito hipotecario, el fomento de la dación en pago y de mecanismos de segunda oportunidad para las familias que han sido ejecutadas y quedan con deudas (pero no se prevé que vincule a los bancos a hacerlo dejando la decisión a sus manos), o incidir más en la información que se da al usuario.
21. También quedan excluidos los créditos siguientes: el concedidos por un empleador a sus trabajadores como título accesorio y sin intereses, los préstamos sin intereses, los concedidos en forma de facilidad de descubierto y que tengan que reembolsarse en el plazo de un mes, los contratos de crédito resultado de un acuerdo ante órgano jurisdiccional o arbitral, contratos de crédito de pensión hipotecaria y los contratos de crédito relativos a pagos aplazados, sin gastos, de

una deuda existente, es decir, lo conocido como refinanciación.

22. Sepuedenconsultaraquí: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) y <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=es>
23. La sentencia se puede consultar aquí: ([http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial/Noticias\\_Judiciales/El\\_juez\\_de\\_Barcelona\\_declara\\_abusivas\\_clausulas\\_del\\_contrato\\_del\\_caso\\_Aziz\\_\\_origen\\_de\\_la\\_sentencia\\_del\\_TJUE\\_sobre\\_el\\_sistema\\_de\\_ejecucion\\_hipotecaria](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Noticias_Judiciales/El_juez_de_Barcelona_declara_abusivas_clausulas_del_contrato_del_caso_Aziz__origen_de_la_sentencia_del_TJUE_sobre_el_sistema_de_ejecucion_hipotecaria))
24. En este debate ha creado controversia la interpretación que ha hecho el Tribunal Supremo (TS) declarando en reiteradas ocasiones que el efecto que tenía la declaración de nulidad era la retroactividad parcial, es decir, se tenía que devolver el dinero cobrado indebidamente desde el 9 de mayo del 2013, fecha en que el TS se pronuncia sobre la abusividad de las cláusulas suelo.
25. Para un análisis más exhaustivo de la Carta, consultad el trabajo de J. SAURA, «Vigència de la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat: el cas de la província de Barcelona» en *El dret a la ciutat*, serie «Drets Humans Emergents», 7, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pág. 118-137.
26. Sin embargo se prevé la exoneración de las deudas que no sean contraídas con Hacienda o Seguridad Social siempre que se pague todo el resto del crédito y el 25% de los ordinarios o bien si se acepta un plan de pagos a 5 años. Como condición , no se puede mejorar la condición económica del deudor. Esta cancelación no afecta a los avaladores, que siguen siendo deudores.
27. Ver el siguiente capítulo, 4.1.
28. Se puede consultar la sentencia entera aquí: [http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP\\_2015\\_040/2013-04286STC.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2015_040/2013-04286STC.pdf)
29. Se puede consultar la interlocutoria o provisión de 10 de marzo de 2014 en la que se desarrolla el motivo de la suspensión aquí: [http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP\\_2014\\_024/2013-06036ATC.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2014_024/2013-06036ATC.pdf)
30. Se puede consultar la interlocutoria o provisión de 21 de julio de 2015 en la que se desarrolla el motivo de la suspensión aquí: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/paginas/Auto.aspx?cod=24332>
31. La participación de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca fue relevante a la hora de introducir cuestiones determinantes para la emergencia habitacional.
32. La LDHC ha tenido un gran impacto en la legislación de la materia en otras comunidades autónomas.
33. Para más información: <https://www.arquitectes.cat/ca/content/llei-del-dret-lhabitatge-modificada-la-llei-22014-del-27-de-gener-de-mesures-fiscals>
34. Para más información: <http://www.espaiapi.cat/ca/soc-api/activitats/saprova-decret-mobilitzar-els-parcs-dhabitatges-provinents-processos-dexecucio#>
35. Podéis consultar aquí el blog de la ILP vivienda: [www.ilphabitatge.cat](http://www.ilphabitatge.cat)
36. Ver la providencia: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Docu>

ments/NP\_2016\_053/P%202501-2016.pdf

37. Posteriormente tuvieron lugar dos jornadas más de trabajo, una de ellas focalizada en las actuaciones municipales sobre ocupaciones. El Observatorio DESC elaboró un informe en materia de vivienda de los 12 municipios disponible aquí <http://observatoridesc.org/Informe%20sobre%20la%20situaci%C3%B3n%20en%20mat%C3%A8ria%20d'habitatge%20i%20pobresa%20energ%C3%A8tica%20als%2012%20municipis%20m%C3%A9s%20poblats%20de%20Catalunya>
38. A. GUILLÉN, «El dret a la ciutat, un drethumà emergent», en *El dret a la ciutat*, serie «Drets Humans Emergents», 7, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pg. 21.
39. Siempre y cuando no se solape con la actividad de otras administraciones (cláusula de capacitación general).
40. De acuerdo con la STC 31/2010, de 28 de junio, el art. 84 EAC no desplaza ni impide el ejercicio de la competencia estatal en materia de bases de régimen local de forma que se produce una superposición entre ambas previsiones, la estatal básica y la autonómica y la normativa de su despliegue.
41. Sobre la aplicación de la LRSAL en Cataluña: [http://municat.gencat.cat/upload/noticies/noti\\_lrsal\\_document.pdf](http://municat.gencat.cat/upload/noticies/noti_lrsal_document.pdf)
42. Para más información sobre el proyecto, visitar: <http://www.gramenet.cat/temes/territori/renovem-els-barris/>
43. Por ejemplo, el informe preceptivo de los proyectos de Plan territorial general, con la reserva de espacios para la vivienda de cualquier régimen de protección pública, o la intervención directa en la elaboración de los planes territoriales parciales, territoriales sectoriales y directores de coordinación, las determinaciones que tiene que contener el Plan General de Ordenación Municipal o supramunicipales, así como la delimitación de las unidades de actuación a efectos de la cesión obligatoria y gratuita del suelo.
44. Para más información, <http://www.bcn.cat/consorcihabitatge/es/home.html>
45. Para más información, <http://www.pmhb.cat/>
46. Para más información <http://www.bagur.com/Main.aspx>
47. Para más información, <http://www.bimsa.es/Web/index.asp>
48. Los datos han sido registrados en una aplicación web PHP hecha a medida para este estudio por la asociación aLabs (alabs.org). Se ha publicado con licencia libre con la intención de que pueda ser copiada, distribuida y mejorada libremente por asociaciones análogas en otras regiones o países. Puede encontrarse el código fuente actualizado en <https://github.com/alabs/pahdb>
49. Consultar el apartado 2.1 de la primera parte del informe.
50. [http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Partnerpublikationen/Berenberg/HWWI\\_Immobilien\\_Studie\\_2016.pdf](http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Partnerpublikationen/Berenberg/HWWI_Immobilien_Studie_2016.pdf)







CON LA COLABORACIÓN DE:

