

# EMERGENCIA HABITACIONAL EN CATALUÑA

Impacto de la crisis hipotecaria en el derecho  
a la salud y los derechos de la infancia

2015





# **EMERGENCIA HABITACIONAL EN CATALUÑA**

Impacto de la crisis hipotecaria en el derecho  
a la salud y los derechos de la infancia

2015

**COORDINACIÓN:** Vanesa Valiño

**EQUIPO DE REDACCIÓN DEL ÁMBITO SALUD:**

Laia Palència, Hugo Vásquez, Ana Novoa, Carme Borrell.  
(Proyecto SOPHIE)

**EQUIPO DE REDACCIÓN DEL ÁMBITO INFANCIA:**

Bálint-Ábel Bereményi, Sílvia Carrasco Pons,  
David Curto Teixidó, Raúl Hernández Villasol  
(Proyecto MOVIBAR, CSO2012-34285)

**EQUIPO DE REDACCIÓN DEL ÁMBITO VIVIENDA:**

Irene Escorihuela, Mercè Pidemont, Vanesa Valiño.

**REALIZACIÓN Y ANÁLISIS DE ENTREVISTAS:**

Irene Sabaté Muriel, Doris Pérez y Georgios Azis

**DIRECCIÓN GRÁFICA:** Águeda Bañón

**DISEÑO Y MAQUETACIÓN:** L'Apòstrof, sccl

**FOTOGRAFÍA:** Oriana Eliçabe, Maka Suárez, Albert Garcia, Jordi Cano, TAF!  
Wikimedia Commons: Barcex, Basil D Soufi, Niplos; Íconos: Freepick

**IMPRESIÓN:** El Foli Verd, sccl

**LICENCIA:**



# AGRADECIMIENTOS

Este informe no hubiera sido posible sin el esfuerzo de centenares de personas afectadas y de activistas por el derecho a la vivienda que colaboran activamente en las diferentes Plataformas de Afectados por la Hipoteca de Cataluña.

También se ha contado con la participación desinteresada de investigadores de prestigio internacional como Carme Borrell, Bálint Ábel Bereményi y Aina Gallego.

Mil gracias, y como dicen en la PAH, ¡sí se puede!



# ÍNDICE

<b>1. EMERGENCIA HABITACIONAL, SALUT E INFANCIA EN CATALUÑA</b> .....	10
1.1. EMERGENCIA HABITACIONAL EN CATALUÑA .....	12
1.2. EMERGENCIA HABITACIONAL Y SALUD.....	16
1.3. EMERGENCIA HABITACIONAL E INFANCIA EN CATALUÑA .....	22
<b>2. LOS COMPROMISOS JURÍDICOS DEL GOBIERNO DE CATALUÑA EN MATERIA DE DERECHO A LA VIVIENDA Y PROTECCIÓN DE LOS DESAHUCIOS</b> .....	26
2.1. LOS COMPROMISOS DERIVADOS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA .....	28
2.2. LOS COMPROMISOS DEL GOBIERNO DE CATALUÑA DERIVADOS DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS .....	34
2.3. LOS COMPROMISOS DEL GOBIERNO DE LA GENERALITAT DERIVADOS DE LA UNIÓN EUROPEA .....	42
<b>3. EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CATALUÑA</b> .....	48
3.1. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL Y DERECHOS HABITACIONALES .....	50
3.2. DESARROLLO NORMATIVO DE LOS DERECHOS HABITACIONALES EN CATALUÑA .....	54
<b>4. RESULTADOS DE LA ENCUESTA A PERSONAS AFECTADAS POR LA HIPOTECA</b> .....	66
4.1. PERFIL SOCIOLÓGICO DE LAS PERSONAS ENCUESTADAS Y TIPOLOGÍA DE SUS HOGARES .....	74
4.2. SITUACIÓN HIPOTECARIA Y CONDICIONES HABITACIONALES.....	84
4.3. ACCESO A NECESIDADES BÁSICAS.....	90
4.4. IMPACTOS DE LA CRISIS HIPOTECARIA EN LA SALUD .....	96
4.5. INFANCIA, EDUCACIÓN Y TIEMPO LIBRE .....	104
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	110
5.1. CONCLUSIONES.....	112
5.2. RECOMENDACIONES .....	114





# PRESENTACIÓN

El objetivo de este informe es analizar la situación de emergencia habitacional que afecta a Cataluña desde una perspectiva de derechos. Para hacerlo, se estudian, por un lado, los compromisos jurídicos asumidos por el Gobierno de Cataluña en materia de derecho a la vivienda y, por el otro, los impactos concretos que suponen las ejecuciones hipotecarias y los desahucios para las personas afectadas.

A partir de los resultados del estudio *Emergencia habitacional en el Estado español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos*, publicado conjuntamente entre el Observatori DESC y la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, este informe responde a la necesidad de abordar la problemática desde una perspectiva integral.

Esto significa prestar atención a los impactos de la vulneración del derecho a la vivienda en el disfrute de otros derechos por parte de todos los miembros del hogar. El presente documento, en particular, estudia los efectos de la crisis habitacional en la salud física y mental de las personas afectadas, especialmente en la situación de los menores que integran la unidad familiar.

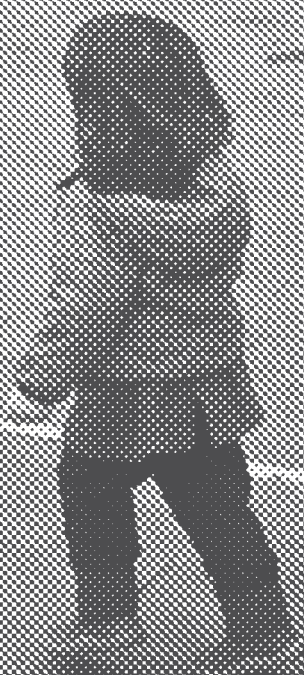
La presente investigación está organizada en cuatro capítulos. El primero describe las líneas básicas de las políticas de vivienda que se encuentran en el origen de la crisis y las consecuencias de esta situación en la salud de las personas afectadas y la infancia.

El segundo apartado analiza a grandes rasgos los compromisos jurídicos en materia de vivienda asumidos por el gobierno de Cataluña a partir de normativa autonómica, estatal, europea e internacional. A continuación, en tercer lugar, se hace una breve mención a las últimas políticas impulsadas por el gobierno de la Generalitat para hacer frente a la situación de emergencia habitacional.

Antes de las conclusiones, el cuarto capítulo quiere paliar la falta de datos oficiales en Cataluña sobre el perfil de las personas afectadas, las entidades financieras involucradas y los efectos de la problemática en la salud y en los niños. Con este propósito, se exponen los resultados de 905 encuestas y diferentes entrevistas realizadas a personas inmersas en procedimientos de ejecución hipotecaria en Cataluña.

Barcelona, junio de 2015

# EMERGENCIA HABITACIONAL, SALUD E INFANCIA EN CATALUNYA







*"Los sueños de los desahuciados son la pesadilla de los banqueros"*





# Emergencia habitacional en Cataluña

El especial impacto de la crisis ha supuesto un importante incremento del paro y la precariedad laboral. Según el Instituto de Estadística de Cataluña (IDESCAT), durante 2014 el número de hogares con todos los miembros en paro fue de 327.600, de las cuales 200.000 no percibían ningún ingreso. A su vez, los bajos salarios provocan que cada vez sean más las personas que, a pesar de tener trabajo, se encuentran en riesgo de pobreza. Fuentes sindicales calculan que la pobreza laboral afecta a un 21,6% de la población trabajadora.

La configuración del sistema de vivienda ha propiciado que la bajada de ingresos se tradujera rápidamente en un aumento exponencial de los desahucios por motivos económicos y de la exclusión residencial. Incluso con la falta de datos oficiales, las entidades sociales alertan de que el número de personas y familias con inseguridad residencial, infravivienda y otras formas de exclusión residencial se ha disparado y constatan la aparición de nuevas problemáticas como el realquiler de habitaciones por parte de familias enteras y la ocupación de pisos vacíos. Según los datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), **entre 2008 y 2014 en Cataluña se han realizado 54.520 desahucios**. Una cantidad muy por encima de la del resto de comunidades, sólo superada por la Comunidad Valenciana. En el Panel de Políticas Públicas Locales de Vivienda 2014 la problemática de las ocupaciones de pisos vacíos, por su parte, aparece por primera vez como un motivo de alta preocupación para el 50% de los consistorios catalanes.

La situación de emergencia habitacional responde a **la falta de políticas orientadas a facilitar el acceso a la vivienda a la pobla-**

**ción desfavorecida**. Una situación que ha obligado tradicionalmente a estos sectores a hacer un sobreesfuerzo económico para disponer de un hogar. En términos generales, se considera que el pago de la vivienda y de los suministros básicos no tendría que comprometer más del 30% de la renta de la unidad familiar. No obstante, **en Cataluña, en 2012, los hogares por debajo del umbral de la pobreza tenían que destinar un 46% de los ingresos disponibles a pagar la vivienda, porcentaje que se reduce al 24% para el conjunto de la población**<sup>1</sup>.

El aumento del paro y la precariedad han convertido en insostenible el sobreesfuerzo económico que venían haciendo los colectivos con escasos recursos económicos para pagar la hipoteca o el alquiler. En cuanto a las dificultades para pagar la hipoteca, según datos del Consejo General del Poder Judicial, **entre 2008 y 2014 en Cataluña ha habido 115.000 procedimientos de ejecución hipotecaria**. Una parte importante de las personas afectadas por la hipoteca se sobreendeudaron durante el boom inmobiliario a través de hipotecas que se caracterizan por las condiciones abusivas en que se negociaron. El informe *Emergencia habitacional en el Estado español*, a través del análisis de más de 11.000 encuestas, mostraba que casi el 60% de las personas afectadas habían contratado la hipoteca entre 2005 y 2007<sup>2</sup>. Como es sabido, en muchas ocasiones estas personas no sólo pierden su casa, sino que permanecen endeudadas de por vida con las entidades financieras.

Junto con las personas hipotecadas, **la crisis afecta de manera intensa a las personas que viven en régimen de alquiler**. En particular, según el órgano de gobierno de los

jueces, más del 60% de los desahucios realizados en 2013 y de 2014 son de alquiler. Porcentaje que llega al 80% en el caso de ciudades como Barcelona. La especial incidencia de la crisis en los hogares de alquiler tiene que ver con el hecho que tanto en Cataluña como en España son los que tienen que dedicar una mayor proporción de sus ingresos a pagar la vivienda. Esta situación se explica, en parte, por el alto número de propietarios con el piso totalmente pagado, 40% en Cataluña y 46% en España. Y muy especialmente, porque el régimen de alquiler

es el más frecuente entre sectores con escasos recursos económicos. De tal manera que el 80% de la población con ingresos más bajos vive en régimen de alquiler ante sólo el 10% de la población con ingresos elevados. Por eso el coste de la vivienda resulta determinante para detectar situaciones de pobreza y exclusión social. De tal manera que en el Estado español la tasa de pobreza se incrementa en 11 puntos –del 22,2% al 33,6%– si se tiene en cuenta el gasto que supone hacer frente al pago de la vivienda<sup>3</sup>.



Tuvimos suerte de que no habían cambiado la cerradura, y que no lo habían ocupado antes otras personas y pudimos entrar. Hubo otro intento de ocupar el piso, pero la comunidad de vecinos con una gestoría consiguió echarlos, y después se iba pasando mi hermana. Porque además no es el único piso que está vacío en nuestro bloque, hay más, y, claro, todos son del banco, no están alquilados ni nada.

Angie, afectada de Bankia



## IMPACTOS DEL SISTEMA DE VIVIENDA EN LA EMERGENCIA HABITACIONAL

Este panorama de vulnerabilidad habitacional responde, como se ha dicho, a las características del sistema de vivienda de Cataluña. En concreto, al fomento de la propiedad privada en detrimento del alquiler y a la falta de un parque de vivienda social donde alojar a la población con escasos recursos económicos. En términos generales se explica por la **concepción de la vivienda como un bien de inversión antes de un bien llamado a resolver las necesidades residenciales de la población**. Así, en Cataluña, los pisos de alquiler privado son pocos y caros. En particular, el mercado privado de alquiler representa el 17% del parque de vivienda disponible, ante el 52% de Suiza, el 39% de Alemania o el 27% de Austria. Algunas ciudades como Barcelona disponen de un parque de alquiler privado más amplio, un 30% del total.

Aun así, en todo Cataluña los precios de alquiler exceden la capacidad adquisitiva de la población con escasos recursos económicos. Así, ante un salario mínimo de 650€, el precio medio de alquiler según el IDESCAT en 2014 fue de 600€. Una cantidad que se ha mantenido relativamente estable desde 2008, incluso en el contexto de recesión.

Por su parte, las ayudas al pago del alquiler impulsadas por el Gobierno de la Generalitat y por el Gobierno central se han concebido como **subvenciones discrecionales de difícil acceso y condicionadas por la disponibilidad presupuestaria**. Este es el caso, por ejemplo, de la renta básica de emancipación promovida en 2007 por el Gobierno central a través de una ayuda de 200€ mensuales dirigido a jóvenes inquilinos, que en 2012



Desde que me separé en 1999, siempre había vivido de alquiler, y pensé: estoy pagando 800 euros de alquiler, por un poquito más tengo un piso. Al fin y al cabo será para mí y, en un futuro, para mis hijas. Y aquí es donde digo que firmé mi sentencia de muerte, entre comillas.

Yolanda, afectada de UCI



con motivo de la crisis dejó de acoger nuevos perceptores. La misma suspensión sufrieron a partir de 2010 las ayudas al pago del alquiler impulsadas por la Generalitat desde 2004, ayudas que apenas en 2015 vuelven a ofrecerse con normalidad. De manera que **justo durante los años más duros de crisis disminuyeron las partidas y se imposibilitó el acceso a las ayudas por parte de nuevos demandantes**. Finalmente, un último obstáculo que impide hacer que el alquiler sea un régimen estable de tenencia es la actual regulación estatal en materia de arrendamientos urbanos. Entre otras cuestiones, esta regulación consagra la posibilidad de establecer subidas indiscriminadas de precio cada 3 años y permite la expulsión de los inquilinos sin tener en cuenta los motivos de impago.

En definitiva, **el problema del parque de alquiler privado no es su reducida dimensión, sino su configuración como régimen inestable y sometido a procesos especulativos**. Así, a diferencia de los países con un amplio parque de alquiler privado, **no existen medidas orientadas a controlar el precio del alquiler y a impedir rentas abusivas**<sup>4</sup>. Por eso en numerosas ocasiones el alquiler representa una solución provisional o bien una alternativa no deseada ante la imposibilidad de acceder al crédito y la capacidad de ahorro que requiere la vivienda de compra. Para hacer frente a los gastos de la propiedad y la provisionalidad del alquiler, ayuntamientos y Generalitat han promovido últimamente nuevos regímenes de tenencia como el derecho de superficie, el alquiler con opción de compra, la propiedad compartida y la propiedad temporal. En cualquier caso, todos ellos son todavía muy incipientes y requie-

ren un nivel de ingresos que se aleja de las capacidades de las familias empobrecidas.

**El parque de vivienda de alquiler social representa un 2% del total –60.000 pisos– ante el 18% del que disponen los países del entorno europeo**. Eso significa que para lograr los niveles medianos europeos, Cataluña tendría que incrementar el parque social con 440.000 nuevas unidades. Otra fórmula para calcular el número de viviendas de alquiler social necesarias tiene que ver con la demanda residencial insatisfecha. Con esta otra fórmula, después de añadir varios componentes como las unidades familiares en lista de espera en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial, se llega a una necesidad de 230.000 pisos.<sup>5</sup>

**El exigua proporción de viviendas económicamente accesibles no significa necesariamente que haya que dotarse de viviendas nuevas**. De hecho, en 2011 el Instituto Nacional de Estadística detectó **448.356 pisos vacíos en Cataluña**. La existencia de un número tan importante de pisos vacíos se explica por la desatención histórica de la función social que están obligadas a cumplir las viviendas. Así, a diferencia de otros países de nuestro entorno, como Bélgica, Francia o Alemania, donde la existencia de pisos vacíos se percibe como una patología, tanto en España como Cataluña, las políticas han considerado la acumulación de pisos vacíos como una potestad de los propietarios. Es más, **los intentos de movilizar hacia el alquiler social los pisos vacíos por parte de la ley catalana por el derecho a la vivienda de 2007 generaron una fuerte oposición por parte de partidos como Convergència i Unió y el Partido Popular**.

La falta de regulación orientada a impedir la especulación con la vivienda, y los incentivos a la inversión extranjera han provocado que fondos de inversión internacionales estén comprando edificios, filiales inmobiliarias propiedad de las entidades financieras, patrimonio inmobiliario público y viviendas de alquiler social. Durante 2014, según datos del informe elaborado por la consultora Irea, estas inversiones sumaron 23.028 millones, el 330% más que el año anterior<sup>7</sup>. **En Cataluña, el negocio más atractivo para los fondos internacionales está siendo la gestión de los stocks inmobiliarios propiedad de las entidades financieras.** Este es el caso, entre otros, de la venta de 94.000 contratos hipotecarios por parte de Catalunya Caixa al fondo buitre Blackstone con un descuento superior al 40% y con aportaciones muy significativas por parte del Fondo de Reestructuración y Ordenación Bancaria (FROB)<sup>8</sup>.

Muchos de estos pisos todavía son la vivienda habitual de familias afectadas por la hipoteca que súbitamente descubren que la propiedad ha cambiado de manos y se ven obligadas a iniciar de nuevo el proceso de negociación.

En este contexto, el mes de marzo de 2015 el Gobierno de la Generalitat aprobó el Decreto Ley de medidas urgentes en materia de vivienda para reforzar la protección de las familias más vulnerables. Esta normativa establece entre otros aspectos el uso del derecho de tanteo y retracto por parte de las administraciones públicas en caso de venta de pisos procedentes de ejecución hipotecaria. La novedad de la medida, sin embargo, no permite analizar sus resultados.



# Emergencia habitacional y salud

Los problemas para pagar la vivienda acostumbra a unirse a las dificultades para acceder a otras necesidades básicas como el abastecimiento de agua, luz y gas; la alimentación adecuada y, en el caso de familias con menores a cargo, los gastos escolares. A su vez, estas dificultades suponen graves impactos en la salud física y mental de todos los miembros del hogar e impiden el correcto desarrollo de los niños. **Analizar la situación de emergencia habitacional desde una perspectiva integral requiere evaluar los impactos de la problemática en aspectos como la salud y el bienestar de los niños.**

**La salud no es un asunto individual, exclusivo de cada persona, sino que depende de sus condiciones de vida y del entorno en el que se desarrolla.** Aspectos como las condiciones laborales y económicas hacen que un número importante de personas no puedan ni disfrutar de una vida saludable, ni disponer de la autonomía necesaria. En este sentido, la definición de salud del Congreso de Médicos y Biólogos de Perpiñán de 1976 la considera como «aquella manera de vivir autónoma, solidaria y dichosa», poniendo en evidencia que la salud es una vía de promoción de la libertad y la equidad de las personas.

A menudo los problemas de salud se abordan exclusivamente desde una visión biomédica centrada en la enfermedad y en aspectos asistenciales como la atención médica, la medicación y la intervención terapéutica. Según esta visión, los principales factores que producen enfermedades son causas cercanas al individuo relacionadas con la genética y los estilos de vida. Aunque determinados aspectos personales son importantes, no son suficientes para explicar los procesos de salud y enfermedad. Una visión más integral de la salud tiene que incluir factores econó-

micos, sociales, políticos y culturales más globales, que vienen determinados por las condiciones de vida y trabajo.

**Entre los diferentes factores sociales que determinan la salud e inciden en las desigualdades sociales en salud hay aspectos como el gobierno y las políticas macroeconómicas y las condiciones habitacionales<sup>9</sup>.** Estos factores globales, conocidos como «determinantes sociales de la salud», inciden directa o indirectamente en la salud de las personas. **Difícilmente se podrá disfrutar de una vida saludable si existen problemas de humedad en el hogar, o si no se puede pagar la vivienda.** Por eso, a los determinantes sociales de la salud también se les ha llamado «causas de las causas». La Comisión de Determinantes Sociales de la Salud de la OMS, en 2008, señaló que los daños a la salud colectiva y la generación de desigualdades en salud son el producto de la combinación de estos determinantes sociales.

**La desigual distribución de los problemas de salud no es un fenómeno «aleatorio» o «natural», ni el producto de unas conductas poco saludables sino, sobre todo, el resultado de la combinación de las políticas sociales y económicas que se realizan en un determinado territorio.** En concreto, los determinantes sociales de la salud se vinculan a la posición social que se ocupa en función de aspectos como clase social, género, edad, etnia o raza y territorio. Estos ejes determinan las oportunidades de tener una buena salud y ponen en evidencia la existencia de desigualdades en salud debido al poder, el prestigio y el acceso a los recursos. En general, acostumbra a salir beneficiadas las personas de clases sociales privilegiadas, hombres, personas de edad adulta, de raza blanca y originarias de áreas geográficas más ricas.



**Mejorar la salud e intervenir en las desigualdades en salud requiere realizar políticas,** programas e intervenciones que engloben los diferentes determinantes sociales en cada sociedad, como por ejemplo las condiciones laborales y **habitacionales**, y no centrarse únicamente en el sector de la atención sanitaria. A pesar de que los servicios sanitarios contribuyen poco a la generación de desigualdades en salud, las restricciones presupuestarias impulsadas desde el gobierno de la Generalitat y el gobierno central han repercutido negativamente en el acceso a la salud por parte de los colectivos en situación de vulnerabilidad.

Seguramente, el servicio sanitario **más afectado por las restricciones presupuestarias es la atención de pacientes con problemas de salud mental**, atención que resulta fundamental en épocas de crisis puesto que ayuda a disminuir los impactos que provoca la angustia económica en la salud de las personas afectadas. El Informe 2014 de los centros de salud mental de Cataluña confirma el aumento exponencial de enfermedades mentales, como por ejemplo la depresión, la ansiedad o el estrés, durante los años de crisis económica. Según el Observatorio de la Vulnerabilidad Social de Cataluña de la Cruz

Roja el 68 % de las personas atendidas admite que su situación económica le provoca trastornos emocionales, con un estado de ánimo en que predomina la tristeza o la fatiga. Un 20 % de ellos llega a afirmar que «así no vale la pena vivir».<sup>10</sup>

En este mismo sentido, un estudio conjunto del Instituto Municipal de Investigación Médica de Barcelona y la Fundación Sant Joan de Déu establece que en el Estado español desde el inicio de la crisis en 2007 **sólo la mitad de los pacientes con trastornos de ánimo, como la depresión, y menos de un tercio de las personas con ansiedad se han dirigido a los servicios sanitarios.** De estos, un 30 % no han recibido ningún tipo de tratamiento. El resto de pacientes mayoritariamente son atendidos con medicamentos en lugar de proveerles psicoterapia o apoyo psicosocial.<sup>11</sup>

**La respuesta más habitual ante estas problemáticas es la receta de psicofármacos.** Según datos de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria, entre 2009 y 2012 la comercialización de antidepresivos ha aumentado el 10 % posicionándose como el medicamento con mayor incremento de ventas.<sup>12</sup>

“

Hace cinco años que tuve un infarto, desde aquel momento noté un bajón de salud increíble y sin fuerzas, sin economía, sin recursos, sin trabajo, solo [...]. No poder tener garantizados unos mínimos en lo que se refiere a la alimentación o pasar frío también me han afectado a la salud, evidentemente. Toni, afectado de Catalunya Caixa

”

# IMPACTO DE LAS CONDICIONES HABITACIONALES EN LA SALUD FÍSICA Y MENTAL

Entender la vivienda en un sentido amplio obliga a atender a los vínculos sociales y emocionales de sus ocupantes, a analizar cómo se sienten las personas que viven y a conocer sus circunstancias materiales y personales. Significa ver la vivienda como un lugar de refugio, un lugar para el ejercicio de control y una fuente de estatus social<sup>13</sup>. **A pesar de que la necesidad de un espacio privado puede diferir entre individuos y culturas, el miedo a la falta de vivienda y a los desahucios es generalizado<sup>14</sup>.**

El modelo propuesto por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para abordar el efecto que la vivienda tiene en la salud de las personas se basa en cuatro dimensiones relacionadas entre sí. Estas dimensiones incluyen desde las condiciones físicas de la vivienda hasta aspectos emocionales como la posibilidad de disponer de privacidad y de sentirse seguro, pasando por las características del medio urbano y del entorno social del piso. Cada uno de estos elementos puede influir en la salud de las personas a través de mecanismos interrelacionados, y por lo tanto tienen que ser estudiados conjuntamente.

## IMPACTOS DE LAS CONDICIONES FÍSICAS DE LA VIVIENDA EN LA SALUD

**La existencia de infraviviendas representa una amenaza para la salud física y mental de todos los miembros de la unidad familiar, especialmente la de las personas que más horas se están, como por ejemplo los niños y las personas mayores.**

Los efectos de las condiciones de la vivienda en la salud física son diversos. Así, se ha comprobado que la humedad, una temperatura no adecuada, la presencia de contaminantes, químicos o sustancias alergénicas intradomiciliarias aumentan el riesgo de enfermedades respiratorias y alérgicas como

el asma bronquial por parte de los niños. En particular, las bajas temperaturas en el interior de la vivienda vinculadas a situaciones de pobreza energética se han relacionado con más riesgo de enfermar y morir, principalmente por enfermedades cardiovasculares y respiratorias. El mal estado de la vivienda puede exponer a sus habitantes a componentes químicos nocivos para la salud como el monóxido de carbono o el plomo. Estas situaciones son más frecuentes en las viviendas antiguas con cocinas y sistemas de calefacción viejos y mal mantenidos. En ocasiones, la infravivienda facilita plagas de insectos u otros animales que provocan reacciones alérgicas y diferentes enfermedades infecciosas. Finalmente, la humedad, el moho, una mala ventilación y el hacinamiento se han relacionado con patologías alérgicas y respiratorias, así como con los problemas de salud mental ya descritos.

Junto con el impacto en la salud física, las condiciones habitacionales afectan a la salud mental. La incapacidad para mantener al día la vivienda, las preocupaciones por los posibles peligros que supone la falta de adecuación del hogar, especialmente si viven niños o personas mayores, la imposibilidad de disfrutar de privacidad, la falta de luz, las malas vistas y los ruidos son causas de estrés psicológico que a su vez pueden generar problemas de salud física y mental. En estos casos, son frecuentes los estados de ansiedad y depresión, insomnio, sentimientos paranoides y disfunción social, es decir, la sensación de no tener un papel útil en la vida y en la sociedad. Según la OMS, la vivienda inadecuada puede conducir a la insatisfacción percibida, a la baja autoestima y confianza, a la estigmatización de la persona y a sentimientos de insuficiencia. Además, **los menores pueden experimentar tristeza y frustración debido al aspecto negativo de la casa** o las malas condiciones de vivienda, hecho que comporta problemas como orinarse en la cama o en el aprendizaje.



He intentado suicidarme dos veces durante estos dos años y medio. Ha sido grave. Es que no podía. Ahora me ves perfecta, pero se pasa muy mal. Es una tontería, porque se tiene que vivir, pero no quería ni vivir. Ahora sí que quiero, y ya es mucho. ¿Cómo? tengo que buscar el camino.

Carme, afectada de Bankia



A su vez, **la mala salud también puede tener consecuencias directas en las condiciones habitacionales. Las condiciones de salud física y mental pueden limitar las capacidades de la persona para acceder a una vivienda digna** u ocasionar un empeoramiento del hogar por falta de cuidados, perpetuando la espiral de mala salud.

## **IMPACTOS EN LA SALUD DE LA INSEGURIDAD EN LA TENENCIA**

La seguridad en la tenencia se refiere tanto a la posibilidad de hacer frente a los gastos habitacionales como a la capacidad de llevar a cabo un proyecto de vida estable en la vivienda. Básicamente, **las relaciones entre salud y seguridad en la tenencia tienen que ver con los costes que supone hacer frente a los recibos del hogar y con la inestabilidad en la tenencia.**

Se ha observado que las dificultades para pagar la vivienda llevan a una vida más estresante, con consecuencias negativas para la salud. Cuando estos gastos comprometen una alta proporción de los ingresos disponibles, las personas afectadas sufren estrés financiero y psicológico. Así, estudios recientes documentan que **los problemas para pagar la vivienda se relacionan con un deterioro de la salud mental que se expresa en enfermedades como el estrés crónico, la depresión y la ansiedad, que afectan a la calidad de vida de todos los miembros del hogar.** Junto a una mala salud mental, las dificultades para pagar la vivienda están vinculadas con otras enfermedades como, por ejemplo, **la hipertensión arterial.**<sup>15</sup>

Al igual que las condiciones físicas del hogar, **las dificultades para hacer frente al pago de los recibos y el cambio forzado de domicilio inciden directamente en la salud de la infancia.** Un informe de Caritas de Barcelona realizado en 2013<sup>16</sup> muestra que **los niños y niñas de familias en riesgo de exclusión residencial sufren una mayor proporción de enfermedades de salud mental.** Además, presentan una utilización muy superior de los servicios de atención de urgencia comparados con la población general, lo cual se invierte respecto de las consultas a pediatría, con una utilización. Este fenómeno puede reflejar las dificultades de acceso de la población más vulnerable a la atención especializada.

El impacto del régimen de tenencia sobre la salud, en cambio, es menos evidente. Diferentes investigaciones documentan que los inquilinos sufren peor salud mental que los propietarios con hipoteca y los propietarios sin hipoteca. A su vez, hay estudios que plantean que la estabilidad que comporta el hecho de ser propietario se convierte en un factor de estrés cuando las familias tienen problemas de pago y existe el riesgo de un proceso de ejecución hipotecaria. Estos resultados dispares no permiten plantear una relación directa entre el tipo de tenencia de la vivienda y la salud, puesto que es posible que en realidad sea debida a otros factores como las condiciones de la vivienda, la autoestima o el nivel de ingresos familiares.

**Lo que sí resulta claro es la relación entre mala salud e inestabilidad residencial.** La manca de estabilidad se puede definir como



una variedad de situaciones: desde mudarse muy a menudo de casa por problemas económicos, atrasarse en el pago del alquiler o hipoteca, estar inmerso en un procedimiento de ejecución hipotecaria, haber sido desahuciado o vivir en la calle. **Las personas que cambian frecuentemente de domicilio por motivos económicos presentan mayor probabilidad de declarar crisis de ansiedad que las personas con residencia estable.** Las que han estado sin hogar durante el último año presentan mayor probabilidad de tener peor percepción de la propia salud y síntomas depresivos<sup>17</sup>. Y a la inversa, la estabilidad y seguridad en la vivienda incrementan la sensación de control y autonomía, aportan mayor estabilidad familiar y reducen situaciones de estrés y angustia. Este efecto se explica, al menos en parte, porque la permanencia en la misma vivienda posibilita generar relaciones y redes social que aumentan el apoyo y la cohesión social, factores que funcionan como protectores para la salud.

Estudios recientes han subrayado los efectos nocivos del proceso de desahucio en la salud mental y el bienestar de las personas afectadas, así como en la salud física. Estas investigaciones han mostrado que **las personas afectadas por un proceso de desahucio tienen peor salud mental** y menor bienestar comparado con las que no están en esta situación. El impacto en la salud se hace presente desde las etapas iniciales

del proceso. Por ejemplo, se ha visto que las personas que se atrasan en el pago de sus hipotecas o las que están inmersas en un procedimiento de ejecución hipotecaria sufren una mayor frecuencia de **enfermedades psiquiátricas, como la depresión y la ansiedad.**

**El incremento de ejecuciones hipotecarias va asociado a una disminución de la salud mental y un aumento de la frecuencia de suicidios.** En los Estados Unidos, se ha podido comprobar una relación directa entre el aumento de suicidios y el crecimiento del número de desahucios y procesos de ejecución hipotecaria. Respecto a la salud física, las personas que viven en barrios especialmente afectados por procesos de ejecución hipotecaria presentan mayores tasas de hipertensión y enfermedades cardíacas comparadas con el resto de la población<sup>18</sup>.

**Valorar los impactos de los desahucios en la salud supone referirse tanto a la pérdida de la vivienda como a los efectos de un proceso que empieza con las dificultades para hacer frente al pago y que puede alargarse durante años.** De hecho, estudios cualitativos basados en una perspectiva psicosocial sugieren que el miedo y la falta de control, las consecuencias en el estatus social, la vergüenza o el sentimiento de fracaso también podrían explicar la asociación entre el proceso del desahucio y la mala salud.

## IMPACTOS DEL ENTORNO FÍSICO Y SOCIAL DEL BARRIO EN LA SALUD

Las condiciones habitacionales que repercuten en la salud tienen que ver con las características físicas de la casa, la estabilidad en su tenencia y también con las condiciones del barrio y del entorno social en que se ubica. **Los entornos residenciales saludables facilitan el acceso al comercio apropiado, a centros educativos y de salud, a puestos de trabajo y de recreo.** Aspectos como el diseño de las calles y las aceras, la disponibilidad de espacios verdes, la existencia de espacios para el ocio, la recreación y la actividad social son cuestiones importantes para la buena salud. Estas características benefician a los vecinos puesto que promueven la vinculación social entre los residentes, acumulan el capital social y la confianza, y promueven mayores niveles de actividad física. Además, el atractivo visual del entorno inmediato a la vivienda se ha relacionado con la salud mental positiva y con la realización de actividad física.

Por el contrario, **un entorno inadecuado puede conducir a trastornos psicológicos y problemas de salud mental.** Los barrios de bajos ingresos, comparados con los más aventajados, sufren tasas más altas de enfermedades cardiovasculares, enfermedades de transmisión sexual, depresión y menor esperanza de vida. Además, el ruido y la contaminación del aire reducen la motivación para pasar tiempo en el barrio y los beneficios para la salud de hacerlo. **El tránsito es la principal causa de la contaminación atmosférica y de ruido, y los barrios desfavorecidos son los más perjudicados.** La disponibilidad de espacios verdes en el barrio

puede mejorar la calidad del aire, y también reducir la acumulación de calor. Además, una infraestructura de tránsito bien diseñada puede reducir el ruido<sup>19</sup>.

La falta de viviendas accesibles económicamente provoca que las familias empobrecidas tengan que vivir en pisos precarios, ubicados en barrios superpoblados, con mayores índices de criminalidad y de desorden social, con pocos recursos para la promoción de la salud. Estas viviendas suelen estar lejos del centro de trabajo, por lo que se necesita más tiempo y dinero para ir al trabajo, lo que dificulta se disponga de pocas posibilidades para llevar a cabo actividades que promuevan la salud. A menudo, estas personas se ven obligadas a compartir casa con otras familias en condiciones de hacinamiento.

Junto con el entorno físico del barrio, el apoyo de la comunidad representa un aspecto importante para poder disfrutar del mejor nivel posible de salud. Un medio físico inadecuado, la sensación de inseguridad física y de violencia pueden disuadir de pasar tiempo fuera de casa, especialmente entre los niños y las mujeres, y reducir la actividad física. **La percepción de inseguridad en el barrio puede llevar al aislamiento, el aumento de la ansiedad y los problemas mentales como resultado de sentirse intimidado dentro del entorno residencial y con falta de control.**

El sentimiento de más o menos seguridad puede estar influido tanto por el deterioro de los edificios, como por la presencia de basura, así como por la falta de vida en la calle. Los barrios con alumbrado público adecuado y mejoras en el diseño del medio ambiente y de la construcción aumentan la confianza de los residentes por la noche.



En una casa siempre tienes tu rincón, el sitio donde te abrigas, un espacio que te enamora y no quieres que nadie toque, es el rincón de tus confidencias y de tus emociones. Está allí, lo quieres, incluso el último trapo que encuentres. Si eso lo cambias a otro sitio, se enfría. Todo cambia. Como si alguien violara tu situación, tu intimidad.

Basilia, afectada de Nova Caixa Galicia





# Emergencia habitacional e infancia en Cataluña

Numerosos informes han denunciado que **los menores están sufriendo las consecuencias de la recesión de forma más grave que ningún otro colectivo<sup>20</sup>. Su sufrimiento, en cambio, es mucho menos visible que el de los adultos.** En concreto, en España entre 2008 y 2012 el porcentaje de niños y niñas menores de 17 años que viven en hogares donde nadie tiene trabajo se ha duplicado. Por otro lado, como se ha dicho, tener trabajo tampoco garantiza un nivel de vida adecuado por la familia.

En Cataluña, el riesgo de pobreza entre 2008 y 2012 ha crecido del 16,6% al 20,1%, y en el caso de los menores de 16 años el riesgo de pobreza se ha disparado del 17,6% a 29,4%<sup>21</sup>. Se trata de un crecimiento claramente superior al de otros países europeos. **Esta situación responde a la reducción del gasto público dirigido a la infancia que ha tenido lugar durante los últimos años** a través de diferentes mecanismos. Por un lado, disminuyendo la inversión presupuestaria en educación y ocio. Por otro, a través de las restricciones en prestaciones para familias socialmente desfavorecidas como la reducción de la renta mínima de inserción, de las ayudas de comedor escolar y transporte, o

de las becas para material escolar. Finalmente, la restricción también se ha hecho a través de la menor cobertura de las prestaciones. Es decir, estableciendo filtros de selección tan restrictivos que acaban imposibilitando el acceso a personas necesitadas.

Tal y como advierte en el informe anual 2014 del Síndic de Greuges, Cataluña se caracteriza por unos niveles de gasto público relativo de protección social, educación y salud sensiblemente inferiores a los del conjunto del Estado español y de la Unión Europea. Respecto a la media europea, este gasto presenta niveles de eficiencia bajos a la hora de reducir la pobreza infantil. **Crece en condiciones de pobreza tiene consecuencias que afectan al niño en cuestión y a la sociedad en su conjunto.** La pobreza infantil se relaciona, entre otros problemáticas, con un riesgo más elevado de problemas de salud, peores resultados académicos o la reducción de aspiraciones hacia el futuro<sup>22</sup>. El Informe 2014 sobre la situación de la infancia en España de Unicef destaca el círculo vicioso de la pobreza, es decir, la correlación negativa entre el tiempo que el menor permanece en pobreza, y sus futuras posibilidades de huir o superarla.



Fuimos a pedir ayuda a los servicios sociales, pero nos dijeron que no éramos una familia desestructurada, que sólo estábamos pasando por un mal momento. Nos dijeron que teníamos facilidades para encontrar trabajo y ya ves cómo estamos. Angie y Adrián, afectados de Bankia



# IMPACTO DE LA EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA INFANCIA: MOVILIDAD ESCOLAR, CAMBIO DE DOMICILIO Y ACCESO AL OCIO

Las dificultades para hacer frente al pago de los gastos del hogar tienen consecuencias directas en el bienestar de los niños. En algunos casos **suponen cambios de domicilio y de centro escolar y muy a menudo tener que abandonar actividades de ocio**. Es por eso que junto con la situación laboral de los padres y madres la pobreza infantil se relaciona con otros factores de riesgo como ser hijo de un hogar monoparental o las condiciones habitacionales del menor. Los datos muestran, no obstante, que la relevancia de estos factores como indicadores de vulnerabilidad disminuye según las políticas en curso.

A través de la descripción de las consecuencias de la crisis hipotecaria en la infancia ponen en evidencia una serie de impactos y correlaciones. Una de las primeras constataciones es la **preocupación generalizada de los padres por la salud mental, emocional y física de los niños y la suya propia**. Así, se observa un aumento de estados de ansiedad, estrés y depresión en los adultos, y un deterioro de las relaciones matrimoniales que en parte se traspassa a los menores.

También se detecta un cierto distanciamiento entre padres e hijos durante el proceso de ejecución hipotecaria y el hecho que **a menudo los hijos culpan a sus padres de la pérdida de la vivienda**. Junto con el deterioro de las relaciones de pareja, las investigaciones detectan alteraciones en las relaciones entre hermanos y problemas de comportamiento de los menores en casa y en la escuela. A pesar de las dificultades económicas que sufren estos hogares, **destacan los esfuerzos de los padres para mantener los gastos relacionados con la educación de los hijos**. Una inversión que las familias consideran imprescindible para el futuro de los niños.

A pesar de los esfuerzos, no obstante, es frecuente el abandono de actividades ex-

traescolares por razones económicas o de distancia debido al cambio de domicilio. Situación que se menciona como una fuente de malestar y preocupación de los menores, con una influencia claramente negativa en los estudios. Tener que **dejar actividades extraescolares comporta el peligro de perder capital socioafectivo y supone dificultades para desarrollar nuevos vínculos con el entorno**. Además, las actividades extraescolares que se acostumbra abandonar son precisamente las que podrían compensar los posibles efectos negativos de la situación sobre la salud del menor como es el caso de las actividades deportivas.

**La importancia de las actividades de ocio**, ya sean del ámbito artístico, deportivo, de voluntariado o académicas, radica en su valor para el buen desarrollo infantil. Esta importancia se acentúa en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, familiar o socioafectivas. La significación del ocio **se materializa en la motivación, las aspiraciones educativas, la actitud de los niños y adolescentes, la asistencia, el absentismo, el abandono escolar y de forma directa o indirecta en las notas escolares**. Sin embargo, a pesar de los beneficios mencionados, el acceso al ocio por parte de los menores de familias empobrecidas presenta obstáculos económicos difíciles de superar.

La situación de emergencia habitacional a menudo obliga a las familias a buscar un piso más económico y en ocasiones a cambiar de escuela. **Este cambio de domicilio ocasiona diferentes trastornos**. Acostumbra a **comportar más tiempo en desplazamientos diarios**. La movilidad diaria entre el hogar, el trabajo, la escuela o el centro de salud requiere más tiempo. Esto causa malestar y aumenta la dependencia de redes familiares y amigos para organizar horarios. A su vez, el traslado de domicilio incrementa el esfuerzo



de los padres para evitar el cambio de la escuela, sobre todo en etapas avanzadas de los niños y jóvenes.

**La movilidad escolar por motivos económicos, como por ejemplo un desahucio, es uno de los fenómenos más invisibles que afectan al bienestar de la infancia.** La investigación sobre el impacto de los desahucios en los cambios de escuela y los efectos en la población menor afectada es escasa, a pesar del importante aumento de desahucios por motivos económicos. Ni Cataluña ni España disponen de investigaciones sobre los efectos de los desalojos en términos escolares. En cualquier caso, entre los pocos estudios existentes sobre la movilidad escolar en Cataluña<sup>24</sup> y a partir de las publicaciones en la materia a escala internacional se constatan los aspectos que se detallan a continuación.

La movilidad escolar se distribuye de forma desigual y crea escuelas con una alta tasa de movilidad. Esto está directamente relacionado con que las ejecuciones hipotecarias y en general los desahucios se concentran en barrios y zonas concretos. En cualquier caso, **la movilidad no sólo afecta a los estudiantes que se mueven, sino también a aquellos que se quedan.** La movilidad escolar es especialmente significativa en los centros públicos. Concretamente, en la provincia de Barcelona el volumen de «matrícula viva», es decir las matrículas hechas durante el año escolar, de los centros públicos es entre 4 y 5 veces más elevada que la de los centros concertados<sup>25</sup>.

Cuando el cambio de escuela tiene lugar fuera del periodo de preinscripción, la posibilidad de los padres de elegir centro se ve afectada negativamente. Además, el cambio de centro durante los meses del año académico puede causar la pérdida de la beca de comedor. Las investigaciones apuntan a que los padres son más abiertos a hacer cambios en etapas iniciales de la escolarización que no durante la secundaria. Por lo tanto, si el cambio se produce en esta última etapa, los motivos acostumbran a estar vinculados a circunstancias más extremas o inevitables.

Las causas de la movilidad escolar pueden ser muy diversas y tener consecuencias diferentes. El cambio de escuela puede ser desde un estrategia premeditada de la familia para mejorar, hasta consecuencia de experiencias problemáticas, como por ejemplo la ruptura familiar, el desahucio, la pérdida de trabajo, la violencia doméstica, la expulsión de un lugar y otras causas, o la combinación de estas. A pesar de que la ejecución hipotecaria representa una situación de riesgo, no necesariamente tiene impacto en las notas. En cambio, **cuando la movilidad escolar es producto de un desahucio, y comporta un cambio a un centro con rendimiento más bajo, sí que comporta un impacto negativo sobre el rendimiento escolar del alumno.** Es evidente que las situaciones críticas, como un desahucio –o simplemente su probabilidad– u otras circunstancias de precariedad extrema, no permiten apos-



tar por la mejora educativa. Como máximo, se consigue continuar en la misma escuela, con los esfuerzos adicionales ocasionados por el cambio de domicilio y las dificultades que supone hacer frente a cuotas extras.

En términos generales se constata que **los menores experimentan los efectos de la movilidad escolar en el ámbito de comportamiento, emociones o discursos alterados** desde el momento en que existe una alta probabilidad de cambio de centro. Estos impactos dependen del estatus socioeconómico de la familia, y de las causas de la movilidad. En este sentido, la movilidad escolar a menudo amplía las diferencias existentes entre las familias más ricas y las pobres. Esto pasa porque las familias de estatus socioeconómico más alto tienden a cambiar en una escuela de igual o mejor calidad que la anterior. En cambio, a las familias de rentas bajas, especialmente si se mueven fuera del periodo oficial de preinscripción, se les asignan escuelas menos deseadas, en barrios o zonas menos prestigiosas de los municipios donde el precio de la vivienda es más asequible.

**La movilidad escolar de niños y jóvenes, consecuencia del empeoramiento de las condiciones de vida y la precarización laboral de los padres, tiene efectos negativos en el rendimiento escolar y en los vínculos afectivos con el entorno escolar.** Estas situaciones suponen más probabilidades de repetición de curso, problemas de adaptación y de comportamiento y de absentismo y abandono escolar. La movilidad escolar involuntaria, imprevista o no deseada marca una diferencia importante. En estos casos el fac-

tores que expulsan del entorno y la escuela «de origen» son más relevantes en la experiencia de movilidad que los posibles factores favorables del nuevo entorno. Por eso, **resulta fundamental conocer y comprender profundamente las dimensiones de los procesos y las experiencias de movilidad escolar o de riesgo de movilidad escolar e identificar todos los recursos existentes para contrarrestar las consecuencias negativas.** Y esto se debe llevar a cabo desde los servicios sociales y educativos de las administraciones locales hasta con herramientas de los mismos centros educativos, pasando por los departamentos del gobierno autonómico responsables de las políticas de infancia y educación.

Es importante reconocer que **la movilidad escolar no deseada representa un factor de riesgo en términos de abandono escolar que requiere garantizar el acceso a las actividades de ocio.** La escuela puede contribuir activamente a la movilidad con la gestión de matriculación, y la práctica de organización de grupos, de suspensión, de expulsión... o en general con el clima escolar. También destaca el papel de los agentes escolares, y otros profesionales e instrumentos externos relacionados con la movilidad escolar, como por ejemplo las oficinas municipales o las comisiones de escolarización. Teniendo en cuenta que la coincidencia de la movilidad residencial y la escolar son situaciones de riesgo para las familias, especialmente para los menores, resulta una necesidad garantizar el acceso continuado a las actividades extraescolares en igualdad de condiciones, tal como prevé la legislación.



La nueva escuela [donde fueron escolarizados fuera de plazo] nos queda a 3 km de casa, vamos y volvemos andando. La directora de la escuela nos ayudó con la mitad de la cuota del comedor porque, si no, teníamos que ir y venir cuatro veces al día, y los niños no podían caminar 12 km cada día. Les conseguimos una bicicleta para que al menos no sea un castigo, que sea un poco divertido ir a la escuela.

Adrián, afectado de Bankia





**LOS COMPROMISOS  
JURÍDICOS DEL GOBIERNO  
DE CATALUÑA EN  
MATERIA DE VIVIENDA  
Y PROTECCIÓN DE LOS  
DESAHUCIOS**





# Los compromisos derivados del Estatuto de Autonomía y la Constitución Española

El derecho a disponer de una vivienda digna está reconocido en diferentes instrumentos autonómicos, estatales y supraestatales. Todos ellos suponen obligaciones concretas para los poderes públicos y también para los poderes privados.

## EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2006

Tradicionalmente se ha considerado que las constituciones son las que albergan los derechos y deberes de la ciudadanía. No obstante, recientemente, sobre todo después de las reformas iniciadas en 2006, algunos estatutos de autonomía han incorporado catálogos que amplían los derechos establecidos a la Constitución de 1978. En términos generales, la ampliación afecta a los derechos de carácter económico, social y cultural, ya que son los que tienen una menor protección constitucional. La nueva configuración estatutaria deja atrás la división entre derechos civiles y políticos y derechos sociales, y establece la misma protección para todo. Así se consolidan los principios de interdependencia e indivisibilidad entre todos los derechos.

**El Estatuto de Autonomía de Cataluña 2006 (EAC)** titula «Derechos y deberes del ámbito civil y social» el capítulo sobre derechos humanos y establece una serie de derechos que permiten concretar las competencias de la Generalitat y vincularlas a derechos subjetivos. Además, el catálogo de derechos genera mandatos concretos de protección y cumplimiento para los poderes públicos.

En particular, **el EAC reconoce de manera autónoma el derecho a una vivienda digna como derecho subjetivo, con garantías simi-**

**lares a las que consagra para el resto de derechos, a la vez que lo consagra como principio rector y lo vincula a otros derechos.**

### EL EAC PROTEGE EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA COMO DERECHO Y COMO PRINCIPIO

#### La vivienda digna como derecho de todas las personas

El EAC hace referencia explícita al derecho a disponer de una vivienda digna a la vez que incorpora preceptos que indirectamente la protegen, por ejemplo los que velan por la protección de la familia, la salud o la ordenación del territorio. En comparación al EAC de 1979, el Estatuto vigente contiene una amplia declaración de derechos. En concreto, el EAC ha multiplicado por seis las citas a la vivienda, frente a una sola en el EAC de 1979<sup>26</sup>:

- Artículo 26, relativo a los derechos en el ámbito de la vivienda.
- Artículo 46, principio rector en medio ambiente, desarrollo sostenible y equilibrio territorial.
- Artículo 47, que establece la vivienda también como principio rector.

- Artículo 84, que recoge las competencias locales, como por ejemplo ordenación del territorio y urbanismo, planificación y gestión de la vivienda, entre otros.
- Artículo 137, relativo a la competencia en materia de vivienda.
- Artículo 149, sobre la competencia de ordenación del territorio, del paisaje y del urbanismo.

En efecto, el EAC ha establecido esta doble configuración en los artículos 26 y 47. **Concretamente, el artículo 26 reconoce el derecho a la vivienda** y establece que:

«Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos tienen que establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que determinan las leyes».

El texto reconoce el derecho a disponer de una vivienda digna como derecho subjetivo e interpela a los poderes públicos para que haya un desarrollo legislativo que asegure esta garantía. El derecho se ubica dentro del Capítulo I del Título I en lo referente a los «Derechos y Deberes del ámbito civil y social».

El EAC no reconoce el derecho a la vivienda en abstracto, sino que establece que tiene que tratarse de una **vivienda «digna»**. Esto implica que los inmuebles tienen que disponer de unos ciertos requisitos en términos de calidad y accesibilidad económica. Requisitos que, como se examinará posteriormente, se desarrollan a escala internacional.

El apartado 3 del artículo 37 reitera que «La regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III de este título se tienen que hacer por ley del Parlamento» En esta línea se aprobó la Ley 18/2007 por el Derecho a la Vivienda en Cataluña (LDHC) que desarrollaba la materia.

Por su parte, el artículo 37.1 del mismo Estatuto señala que:

«Los derechos que reconocen los capítulos I, II y III de este título vinculan todos los poderes públicos de Cataluña y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, los particulares. Las disposiciones que dicten los poderes públicos de Cataluña tienen que respetar estos derechos y se tienen que interpretar y aplicar en el sentido más favorable para su plena efectividad.»

Según se establece a este artículo, las administraciones públicas y los poderes privados quedan vinculados a los diferentes derechos que recoge el EAC. **Estos derechos tendrán que ser tenidos en cuenta en la elaboración de normas y políticas públicas, y se tendrán que aplicar e interpretar en su sentido más amplio y ventajoso para las personas.**

El precepto hace referencia a los particulares, es decir, que no sólo los poderes públicos quedan vinculados por los derechos humanos sino que **también los poderes privados tendrán que respetarlos y darles cumplimiento**, en función de la configuración de cada derecho. La tutela de estos derechos la ejercerá el Consejo de Garantías Estatutarias, según el artículo 38.1, EAC.

## La vivienda digna como principio rector

El EAC se preocupa por la dimensión individual y colectiva del derecho y establece obligaciones concretas dirigidas a los poderes públicos. Así, junto con el reconocimiento como derecho subjetivo, el EAC **concibe también el derecho a la vivienda como principio rector** que tiene que guiar la actuación de la administración.

El Capítulo V, relativo a principios rectores, contempla al **artículo 47** que:

«Los poderes públicos tienen que facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda de protección oficial, con una atención especial por los jóvenes y los colectivos más necesitados.»

Este precepto establece un doble mandato a los poderes públicos:

- Garantizar el acceso a la vivienda **generando suelo y promoviendo viviendas públicas y viviendas de protección oficial.**
- **Garantizar el acceso a la vivienda otorgando especial protección a los jóvenes y a los colectivos en situación de vulnerabilidad.**

En definitiva, la doble configuración de la vivienda como derecho subjetivo y como principio rector de la política pública por parte del EAC significa la obligación de los poderes públicos de hacer efectivo el derecho a disponer de una vivienda digna por parte de los colectivos en situación de vulnerabilidad a través del impulso de políticas que promuevan la creación de un parque público de vivienda accesible para estas personas.

## **EL EAC CONSAGRA LA PROTECCIÓN ESPECIAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE LOS COLECTIVOS VULNERABLES**

Como se ha visto en el art. 47, **la defensa del derecho a la vivienda también tiene que ver con la protección específica de determinados colectivos.** Los más vulnerables requieren una protección especial y una atención reforzada por parte de los poderes públicos. Es el caso de los niños, cuyos derechos también están reconocidos en el Estatuto.

En este sentido, el apartado 3 del artículo 40 hace referencia a la especial **salvaguarda de los niños en base a su interés superior:**

«Los poderes públicos tienen que garantizar la protección de los niños, especialmente contra toda forma de explotación, de abandono, de maltrato o crueldad y de la pobreza y sus efectos. En todas las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos o por instituciones privadas el interés superior del niño tiene que ser prioritario».

Así mismo, el art. 17 del Estatuto consagra los derechos de las personas menores. Y el

apartado 1 del art. 40 recoge como principio rector la **protección de las personas y las familias.** El artículo establece las obligaciones de los poderes públicos en relación con el cuidado de las familias, de los niños, de los jóvenes, las personas discapacitadas y las personas mayores. En concreto, el apartado 4 **emplaza a las administraciones a promover políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, facilitando su acceso al mundo laboral y a la vivienda.**

**El derecho a una vivienda digna, como cualquier derecho humano, está interconectado con otros derechos.** Su vulneración genera la afectación de otros derechos, como por ejemplo el derecho a la salud (art. 23 EAC), el derecho a **vivir con dignidad** (art. 20 EAC) o el **derecho al medio ambiente** (art. 27 EAC) y los **derechos de consumidores y usuarios** (art. 28 EAC), ámbitos en los que la Generalitat de Catalunya tiene competencia.

## **EL EAC VINCULA PROTEGER EL DERECHO A LA VIVIENDA CON LIMITAR LOS DERECHOS PATRIMONIALES**

Generalizar el acceso a recursos escasos como el agua, la vivienda o el medio ambiente supone limitar la posibilidad de hacer un mal uso o de acumulación innecesaria. En concreto, **para generalizar el derecho a la vivienda se deben limitar derechos patrimoniales.**

Así, el art. 45, relativo a los principios rectores en el ámbito económico, habilita a los poderes públicos para impulsar el desarrollo sostenible y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Y en su ap. 2 hace referencia a la promoción de una renta personal y territorial equitativa por parte de las administraciones.

Por su parte, el artículo 46 establece que:

«los poderes públicos tienen que velar por la cohesión económica y territorial» de forma que se asegure «una distribución equilibrada en el territorio de los diferentes sectores productivos, de los servicios de interés general y las redes de comunicación»

Los dos preceptos suponen límites al desarrollo y al progreso económico y consagran la obligación que las administraciones favorezcan el equilibrio territorial y social. Estos aspectos se encuentran fuertemente vinculados en la defensa del derecho a una vivienda digna en un entorno adecuado y pueden comportar efectos en los derechos y deberes de privados, en términos de propiedad o de planeamiento urbanístico.

En este sentido, **la consideración de la vivienda como un servicio de interés general** por parte la LDHC y de la doctrina europea implica la consideración de criterios de asequibilidad, igualdad o calidad en la provisión de viviendas tal y como sucede con los servicios sanitarios o educativos<sup>27</sup>. Entre otros aspectos, esta consideración **tiene consecuencias en cuanto a la concepción de las ayudas al pago de la vivienda y respecto a las facultades de intervención de la Administración** en el momento de interponer reservas de suelo para vivienda de protección oficial.

El **artículo 30 EAC** relativo al «derecho de acceso a los servicios públicos y a una buena administración», **pone énfasis en el disfrute y la prestación de los servicios económicos de interés general y la creación de las cartas de servicios**. Este artículo ha sido desarrollado a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (art. 22) y la Ley 19/2014 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (art. 59). Aun así, a pesar de que otras leyes autonómicas han incidido también en este aspecto, **todavía no ha sido suficientemente desarrollado en nuestro territorio**.

En particular, en Europa se ha venido señalando la vivienda como servicio económico de interés general por medio del artículo 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000<sup>28</sup>, la resolución del Parlamento Europeo de 11 de junio de 2013 y la STJUE de 8 de mayo de 2013. Esta sentencia resuelve sobre la conveniencia que las mismas administraciones establezcan qué son los servicios públicos y abre la puerta a que lo pueda ser la vivienda social.

## EL EAC INCORPORA EL DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Además del catálogo de derechos, el artículo 4 del EAC establece la obligación de los poderes públicos de promover los derechos y libertades establecidos en el EAC, la Constitución, la Unión Europea, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos «y los otros tratados y convenios internacionales suscritos por España que reconocen y garantizan los derechos y las libertades fundamentales».

Esta cláusula, a pesar de suponer un avance, se aleja de fórmulas más garantistas que posibilitan introducir otros derechos que deriven de la dignidad humana, aunque no hayan sido expresamente reconocidos por el Estado español, tal y como sucede en las constituciones colombiana (1991), peruana (1993) y venezolana (1999).

De este modo, en el EAC **se reconocen los derechos establecidos en pactos y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por España**. Las administraciones tendrán que velar por el cumplimiento del conjunto de derechos y por su promoción, tanto de los que se hallan recogidos en el Estatuto como de los que están incluidos en tratados internacionales vigentes en España.

En España, otros estatutos contienen cláusulas similares a la del EAC, como el art. 6 del de Aragón. El Estatuto de las Baleares hace referencia a los instrumentos de protección de derechos humanos, sin especificar que hayan tenido que ser ratificados, pero los nombra, es decir, no es una cláusula abierta. Por su parte, el Estatuto de Andalucía establece en el art. 7 que se disfrutará «como mínimo» de los derechos reconocidos en la DUDH y otros instrumentos europeos e internacionales de derechos humanos ratificados por España, dejando abierta la posibilidad de reconocer más derechos.

# LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En cuanto a la Constitución Española de 1978 (CE), el artículo 47 estipula que:

«Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo según el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística».

El artículo 47, en efecto, establece, como contrapartida del reconocimiento del derecho a la vivienda, **diferentes mandatos dirigidos a los poderes públicos**:

- El deber de promover condiciones necesarias y de establecer normas pertinentes para hacer efectivo el derecho;
- El deber de regular la utilización del suelo según el interés general;
- El deber de impedir la especulación;
- El deber de garantizar la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Concretamente, la Constitución consagra el derecho a la vivienda como principio rector, estableciendo unas garantías diferentes de las previstas por los derechos fundamentales. Así, el artículo 53.3 de la CE afirma que «los principios rectores de la política social y económica», entre los cuales se encuentra el derecho a una vivienda digna y adecuada, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. A diferencia de los derechos fundamentales, del 14 al 29 CE, el derecho a la vivienda no dispone de procedimiento preferente y sumario, ni de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Su vulneración se podrá alegar ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con el que dispongan las leyes que los desarrollen.

Esta última expresión se ha interpretado a menudo como un argumento contra el exigibilidad judicial del derecho en ausencia de desarrollo legislativo. Sin embargo, la jurisprudencia ha reconocido eficacia jurídica del artículo 47 CE<sup>29</sup>. De hecho, **numerosos aspectos del derecho a la vivienda se encuentran ya desarrollados por diferentes leyes de ámbito estatal y autonómico y son susceptibles de tutela jurisdiccional**. Este es el caso, por ejemplo, de la sentencia 33/2015 del enjuiciado contencioso administrativo n. 1 de Barcelona.

## EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA COMO DERECHO EXIGIBLE ANTE LOS TRIBUNALES

Sentencia 33/2015, Barcelona

El caso en cuestión obliga a la Mesa de Emergencias del Ayuntamiento de Barcelona a otorgar una vivienda social a una familia inmersa en un proceso de desahucio por impago de alquiler. El motivo por el que el Ayuntamiento había denegado la vivienda social a la familia, a pesar de su situación de vulnerabilidad extraordinaria, era la imposibilidad de la familia de demostrar que cuando había alquilado el piso 5 meses atrás disponía de los recursos suficientes para pagar la renta. El juzgado, coincidiendo con el posicionamiento de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, considera, en cambio, que no otorgar el piso por este criterio es censurar la penuria económica. Y establece que denegar el piso social a pesar de la vulnerabilidad de la familia va en contra de la propia finalidad de la Mesa, que es precisamente otorgar viviendas a las personas en situación de emergencia.





Además, los derechos habitacionales se pueden exigir ante un tribunal en conexión con otros derechos fundamentales como el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE) o a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). Finalmente, tal como establece la Constitución (art. 10.2), los derechos se tienen que interpretar a la luz de la DUDH y los tratados internacionales ratificados por España.

Del mismo modo que sucede en el EAC, para generalizar el derecho a una vivienda digna, la CE establece límites en los derechos patrimoniales. Entre otros aspectos, la Constitución consagra la «función social» del derecho de propiedad (art. 33 CE); la posibilidad de someter la libertad de empresa a las exigencias de la planificación (art. 38 CE); de reservar recursos o servicios esenciales al sector público (art. 128.2 CE); de planificar la actividad económica general para atender necesidades colectivas (art. 131.1 CE), y subordinación de todas las formas de riqueza al interés general (art. 128 CE).

En relación con los colectivos en situación de vulnerabilidad, la Constitución establece en el art. 39.1 que los poderes públicos **tienen que asegurar «la protección social, económica y jurídica de la familia»**. Es decir, los gobiernos tienen que velar para que las familias no sufran dificultades socioeconómicas. A continuación, el siguiente apartado **hace referencia a la especial protección de los niños** partiendo de los acuerdos internacionales. En cuanto a las personas de la tercera edad, la Constitución incorpora en el art. 50 una obligación reforzada de garantizar su suficiencia económica por medio de pensiones adecuadas. Se atribuye a servicios sociales su atención específica sobre **salud, vivienda, cultura y ocio**.

## 2.2.

# Los compromisos del Gobierno de Cataluña derivados del derecho internacional de los derechos humanos

La determinación del contenido estatutario y constitucional del derecho a una vivienda digna y otros derechos relacionados no puede desvincularse de los compromisos establecidos en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos.

En particular, como se ha visto, el artículo 4 del EAC insta a los poderes públicos a promover los derechos y libertades que contemplan la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y el resto de tratados suscritos por España en esta materia.

Además, el art. 196.4 EAC establece que

«La Generalitat tiene que adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen el Estado en el ámbito de sus competencias.»

Se trata de un mandato para desarrollar políticas públicas que permitan implementar

los acuerdos internacionales, especialmente en los ámbitos donde la Generalitat tiene competencias, como por ejemplo la vivienda, la protección de los consumidores o la ordenación del territorio.

Por su parte, el art. 10.2 CE estipula que los preceptos en materia de derechos y libertades de la Constitución se tendrán que interpretar según la normativa internacional de derechos humanos. El desarrollo de acuerdo con lo establecido en el derecho internacional de los Derechos Humanos garantiza que no se haga una interpretación restrictiva ni se vacíe de contenido el derecho a voluntad de quien lo aplique o proteja.

Finalmente, el art. 96.1 CE otorga carácter de ordenamiento interno a aquellos tratados internacionales ratificados por España. Este precepto juega a favor de una interpretación lo más favorable posible para los colectivos en situación de vulnerabilidad, puesto que aunque haya una protección débil en el Estado español, el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) es igualmente aplicable.

# EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA PROHIBICIÓN DE DESAHUCIOS ARBITRARIOS EN EL CONSEJO DE EUROPA: LA CARTA SOCIAL EUROPEA Y EL CONVENIO EUROPEO DE DDHH

El marco europeo dispone dos ámbitos de actuación: el Consejo de Europa a través del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la Carta Social Europea; y la Unión Europea a través de la Carta de Niza y algunas directivas.

En el Consejo de Europa, los derechos humanos presentan diferentes mecanismos de protección según se trate de derechos sociales o bien de derechos civiles y políticos. Los derechos sociales se encuentran reconocidos en la **Carta Social Europea (CSE)** de 1961, revisada en 1996. A pesar de tratarse del instrumento más emblemático del derecho europeo de los derechos sociales todavía no ha sido ratificada por el Estado español.

En particular, el art. 31 CSE revisada establece que para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, los poderes públicos se comprometen a adoptar medidas para:

«Favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente; prevenir y paliar la situación de falta de hogar con vistas a eliminar progresivamente esta situación; hacer asequible el precio de la vivienda a las personas que no dispongan de recursos suficientes.»

El **Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS)** es el encargado de supervisar el cumplimiento de la CSE. A diferencia del TEDH, el CEDS es un **mecanismo de naturaleza cuasi-jurisdiccional, que opera a través de dos vías**. En primer lugar, la emisión de **conclusiones a partir de los informes anuales** presentados por los estados miembros y contrastados con la información de organizaciones y entidades sociales. En segundo lugar, mediante **resoluciones** sobre posibles vulneraciones estatales de los derechos reconocidos en la Carta a través de casos presentados por **reclamaciones colectivas**. No

obstante, para poder hacer uso del mecanismo de reclamaciones colectivas hace falta que haya sido ratificado el Protocolo de 1995 –o es el caso del estado español.

Por su parte, los derechos civiles y políticos se hallan recogidos en el **Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)** de 1950, siendo el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)** el encargado de velar por su cumplimiento. A pesar de ser un órgano dedicado a la protección de los derechos consagrados en el Convenio Europeo, **el TEDH ha resultado un espacio de garantía de los derechos sociales a través de la «interpretación social» de los derechos civiles y políticos reconocidos**. De este modo se ha podido defender derechos habitacionales a través de su «conexión» con derechos civiles y políticos, alegando la vulneración de un derecho reconocido en el CEDH que de forma indirecta también vulnera un derecho social.

Este es el caso, por ejemplo, de la protección del derecho a la vivienda a través de la prohibición de desalojos forzosos. Para hacerlo, **el TEDH ha reclamado, en primer lugar, la existencia de recursos jurídicos efectivos que salvaguarden a las personas afectadas por órdenes de desahucio** detallando el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en los art. 6.1 y 13 CEDH. Básicamente, este detalle significa el respeto del derecho a un proceso equitativo entendido como aquel que garantiza la igualdad de las dos partes en litigio de tal manera que puedan oponer sus razones, disponer de los medios jurídicos y del tiempo suficiente para preparar su defensa. Al mismo tiempo, ha desarrollado el **derecho a un recurso efectivo** en el sentido material y no sólo formal de la tutela judicial, es decir, **en el caso de los desalojos la existencia de un recurso jurídico que posibilite paralizarlos y no actuar una vez que éstos ya se han producido**.

En segundo término, el TEDH ha articulado la protección contra los desalojos forzados con la vulneración del derecho al respeto a la vida privada y familiar y al domicilio (art. 8 CEDH), con la prohibición de tratos inhumanos o degradantes (art. 3 CEDH), y con el art. 1 del Protocolo I, que consagra el **derecho al respecto de los propios bienes y a la propiedad**. Así, el Tribunal ha calificado los desalojos como la forma más extrema de injerencia en el derecho a la protección del domicilio, y ha desarrollado una interesante línea de actuación orientada a proteger a las personas afectadas. El art. 8 CEDH establece que:

«No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el domicilio si no se trata de una medida necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.»

Esta previsión significa que **las administraciones públicas tienen que justificar la situación de imperiosa necesidad que justifica la extrema injerencia en el derecho a la vida privada y familiar que supone un desahucio**. Se trata, pues, de dilucidar si la violencia que supone la realización de un desahucio es proporcional al objetivo que persigue.

En cualquier caso, **el TEDH ha reiterado la obligación que las administraciones públicas garanticen el realojo adecuado de las personas afectadas por desalojos**. Eso significa proveer de un lugar permanente y de acuerdo con las necesidades concretas de las personas afectadas. El realojo en casa de familiares o en pensiones, por lo tanto, no resulta conforme a derecho, especialmente cuando se trata de colectivos vulnerables como personas mayores, familias con menores o personas con problemas de salud.

En este sentido, resultan de especial interés las tres medidas cautelares contra el Estado español con el objetivo de impedir desalojos de personas en situación de vulnerabilidad ante la ausencia de medidas orientadas a garantizar un realojo adecuado.



## **MEDIDAS CAUTELARES DEL TEDH QUE HAN PARADO DESAHUCIOS EN EL ESTADO ESPAÑOL:**

- **Caso del Bloque Ocupado de Salt (Girona):** la medida cautelar emitida por el TEDH el 15 de octubre de 2013 paró el desalojo del llamado «Bloque Salt», un inmueble perteneciente a la SAREB (el banco malo) que había sido recuperado por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca. En él se habían realojado 16 familias, con 21 menores, que habían sido desahuciadas. Ante la inminencia del desalojo, se interpuso un recurso ante el TEDH pidiendo la suspensión cautelar de acuerdo con los artículos 3 y 8 del TEDH (derecho a no recibir tratos inhumanos y degradantes y derecho a la vida privada y familiar). Además de las deficiencias en el procedimiento judicial, el alto tribunal solicitó a los poderes públicos qué realojo garantizaría para las personas del bloque.
- **Demolición de infraviviendas en Cañada del Real (Madrid):** otra familia vio su desalojo parado por el TEDH por falta de realojo adecuado de la Administración en 2013. El Ayuntamiento de Madrid ofrecía 7 días de albergue y el tribunal europeo no lo consideró suficiente. En este caso se trataba del derribo de su casa, que finalmente se paró por medio de negociaciones a raíz de la medida cautelar.
- **Desalojo por parte del Instituto de la Vivienda de Madrid:** también en Madrid, una medida cautelar del TEDH en diciembre de 2012 permitió que se parara el desalojo de una madre con dos hijos pequeños. En este caso se alegaba la conculcación del art. 3 del CEDH, el derecho a no recibir tratos inhumanos o degradantes, considerando la falta de realojo adecuado para la madre y los menores.

# EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA PROTECCIÓN CONTRA LOS DESAHUCIOS EN NACIONES UNIDAS

El reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada está presente en varios instrumentos internacionales:

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su art. 25, declara:

«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 vestido, a vivienda, a asistencia médica y servicios sociales necesarios.»

A su vez, el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, 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 PIDESC consagra la obligación de los poderes públicos de dedicar el máximo de recursos disponibles para garantizar de forma progresiva (art. 2.1) y no discriminatoria (art. 2.2) los derechos habitacionales. Al mismo tiempo se establece el principio de no regresividad, es decir, se prohíbe que los estados implementen políticas que disminuyan la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. La mención al principio de progresividad en el cumplimiento de los derechos contenidos en el PIDESC se diferencia del redactado del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (PIDCP) donde el mandato a los poderes públicos toma carácter inmediato.

La diferenciación entre el redactado de los dos pactos se trasladó a los mecanismos de garantía. Así, la protección del PIDCP se encomendó al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas permitiendo desde un

primer momento la presentación de quejas por vulneración de los derechos reconocidos. La protección del PIDESC se encomendó al Comité de Derechos Sociales a través de la presentación de informes que dan lugar a recomendaciones en los estados miembros. Esta diferenciación, contraria a los principios de interdependencia e indivisibilidad entre todos los derechos, ha quedado superada con la entrada en vigor en 2013 del Protocolo Facultativo –relativo al PIDESC– que permite la presentación de quejas por vulneración de derechos sociales.

Junto con la elaboración de recomendaciones dirigidas a los estados, el Comité DESC dicta Observaciones dirigidas a interpretar el contenido de los derechos reconocidos PIDESC. La Observación General n. 3 al art. 2 analiza las obligaciones jurídicas de los poderes públicos en relación con los derechos reconocidos al PIDESC. Así, de forma similar al resto de derechos consagrados en este Pacto, los derechos habitacionales comportan:

- **Obligaciones a respetar**, es decir, de no intervenir de manera arbitraria en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada. Son obligaciones de respeto, por ejemplo, no emprender políticas deliberadamente regresivas que empeoren las condiciones habitacionales existentes, no realizar desalojos arbitrarios, no promover construcciones inseguras, etc.
- **Obligaciones a proteger**, entendidas como el deber de impedir interferencias arbitrarias en el disfrute del derecho a la vivienda por parte de terceros. Son obligaciones de protección, por ejemplo, la sanción o prohibición de abusos provenientes de particulares como arrendadores, agencias inmobiliarias, constructores y bancos. Naturalmente, no todos los sujetos privados vinculados al suministro de recursos habitacionales se

encuentran igualmente vinculados al respecto de los derechos contenidos en el PIDESC. Un principio elemental en materia de derechos es que los que ocupan una situación de más poder o de primacía en el mercado tienen más responsabilidad. En materia de desalojos, por lo tanto, no se puede otorgar igual tratamiento al desahucio promovido por un pequeño propietario que al desalojo impulsado por entidades financieras. Las medidas que vinculen a personas y grupos privados respecto a los derechos habitacionales tienen que tener en cuenta su capacidad, recursos e influencias.

- **Obligaciones a satisfacer**, es decir, el mandato de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada. Son obligaciones de satisfacción, por ejemplo, garantizar a los destinatarios de prestaciones habitacionales derechos de información y participación en los planes y programas de vivienda, es decir, en la definición del contenido mismo del derecho y generar suelo donde promover la existencia de viviendas sociales asequibles.

Muchas de estas obligaciones, como por ejemplo la garantía del contenido básico del derecho y la prohibición de discriminación, son de carácter inmediato y resultan **directamente exigibles ante los poderes públicos**. Otras, en cambio, tienen que respetar el principio de progresividad que establece el art. 2.1 PIDESC. Pero, que **la satisfacción del derecho a la vivienda tenga que ser progresiva, no se tiene que entender como una autorización para la postergación sin límite del cumplimiento de las obligaciones de las administraciones en materia de vivienda**.

El Comité DESC también ha afirmado que **en situaciones de crisis económica**, de recesión o de falta de disposición de recursos por motivo de políticas de ajuste estructural, **hay que otorgar prioridad a la satisfacción de los DESC de las personas en situación de mayor vulnerabilidad**. En concreto, las observaciones finales del Comité DESC de 28 de mayo de 2012 en el Estado español, afirmaban que:

«El Comité recomienda al Estado que garantice que todas las medidas de austeridad adoptadas identifiquen el contenido mínimo esencial de todos los derechos del pacto, y que tome todas las medidas apropiadas para proteger este contenido esencial en cualquier circunstancia, especialmente para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados.»

La OG n. 4 del Comité DESC en el art. 11 desarrolla **el contenido básico o esencial del derecho a una vivienda adecuada** de cara a orientar su interpretación y aplicación:

- **Seguridad jurídica en la tenencia**. Los ocupantes del inmueble tienen que disfrutar de un régimen de tenencia que les otorgue estabilidad. Este estatuto de seguridad no tiene por qué coincidir con el régimen de propiedad privada, sino que debe proteger a la persona ante interferencias de terceros.
- **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras**. Un alojamiento adecuado también tiene que contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Eso es, el acceso al agua potable, alcantarillado, recogida de basura, electricidad, calefacción –cuando es necesaria– ventilación y energía para cocinar. Igualmente debe disponer de determinados equipamientos comunitarios, por ejemplo servicios de bomberos y ambulancias para emergencias, y los transportes públicos y carreteras necesarios para el acceso a otros recursos básicos en el desarrollo personal, como por ejemplo escuelas, centros de salud o puestos de trabajo.
- **Gastos soportables**. Los costes que supone tanto acceder a una vivienda digna como mantenerla no tienen que impedir la satisfacción de otras necesidades básicas. En principio, nadie tendría que dedicar más del 30% de sus ingresos a la satisfacción de los gastos vinculados a la vivienda.
- **Habitabilidad**. El hogar tiene que disfrutar de condiciones de higiene, salubridad, y seguridad.





- **Accesibilidad.** Los lugares de alojamiento tienen que ser accesibles para todo el mundo, especialmente para colectivos en situación de vulnerabilidad física como la gente mayor o las personas con discapacidad o con funciones diferentes.
- **Ubicación.** La adecuación de una vivienda incluye también el hecho que se encuentre situada en un lugar desde donde acceder fácilmente a puestos de trabajo, escuelas o centros de salud y, sobre todo, en emplazamientos que no pongan en peligro otros derechos como la salud, la vida familiar y la intimidad. Estos elementos se tienen que tener especialmente en cuenta en casos de personas afectadas por realojos. Una vivienda situada lo más cerca posible del entorno de la persona realojada constituye un elemento central del carácter adecuado de la prestación en cuestión.
- **Adecuación cultural.** Igual que todos los derechos humanos, el derecho a la vivienda comprende tanto elementos universalizables, vinculados a las necesidades comunes de las personas, como elementos dife-

renciados, relacionados con los contextos culturales en que resultan garantizados. Como consecuencia, las políticas de vivienda, la distribución del hogar, y los materiales empleados tienen que poder expresar la identidad cultural y la diversidad del lugar y de los colectivos involucrados.

Una de las principales fuentes de vulneración del derecho a la vivienda son los desalojos forzosos. Así, en la OG n. 7 sobre el art. 11.1 del PIDESC, el Comité mantiene que los desalojos **sólo pueden justificarse en circunstancias excepcionales** como la destrucción injustificable de bienes o la persistente morosidad siempre que se haya demostrado la capacidad de pago del arrendatario. Y recuerda que los desalojos, para ser según derecho, tienen que respetar condiciones como la obligación de proveer a los afectados con recursos jurídicos apropiados y garantías procesales efectivas. Establece también 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 afec-



tados por el desalojo no dispongan de recursos, **el estado tiene que adoptar todas las medidas necesarias**, tanto como permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según esté establecido.»

En este sentido, el párrafo 5 de la misma OG n. 7 hace referencia a que además de infringir los derechos consagrados en el PIDESC, **los desalojos forzosos provocan vulneraciones de derechos civiles y políticos**, por ejemplo el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia a la vida privada, la familia y el hogar, o el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios. En la misma OG el Comité DESC ha sostenido que los desalojos afectan de forma desproporcionada a los **colectivos vulnerables** como los niños y las autoridades están obligadas a hacer todo lo que esté a su alcance para impedir toda forma de discriminación (párrafo 10).

El Comité DESC también ha hecho patente la interdependencia entre el derecho a la vi-

vienda y el derecho a la salud. Así, la OG n. 14 del Comité DESC reconoce que el derecho a la salud **no consiste tan sólo en una atención sanitaria adecuada**, sino que también hace referencia a los **determinantes de la salud**, como por ejemplo el acceso al agua potable y unas condiciones sanitarias adecuadas, alimentos sanos y nutrición adecuada, una vivienda adecuada y unas condiciones sanas al trabajo y el medio ambiente, entre otros.

**El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** de 1966 (PIDCP), por su parte, recoge aspectos estrechamente vinculados a **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 derechos comprendidos en este Pacto (art. 2.3). El artículo 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.



El gobierno español y el catalán están también obligados por **otros mecanismos internacionales que contienen previsiones en materia de vivienda**. Este es el caso de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 (CEDR: art. 5.e.iii) o la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW: art.14.2.h). En cuanto a los niños, la **Convención de los Derechos del Niño** de 1989, al artículo 27 consagra el derecho a la vivienda de los menores. El Convenio también contempla los derechos del niño en situaciones de desahucio. El artículo 16.1 considera que

«Ningún niño no puede ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales a su vida privada, su familia, su domicilio.»

En el ámbito del derecho a la salud, la Organización Mundial de la Salud (OMS) establece que los gobiernos tienen que crear las condiciones que permitan a todas las personas vivir de la forma más saludable posible. Al objeto de abordar los impactos de las condiciones habitacionales en la salud de las personas, la OMS **utiliza un modelo que incluye cuatro dimensiones de la vivienda:**

- **Condiciones emocionales de la vivienda**, se refiere a aspectos como la posibilidad de disponer de privacidad, de sentirse seguro, de identificarse y de disfrutar de la vida familiar.
- **Condiciones físicas de la vivienda**, tiene que ver con la estructura y las condiciones físicas de la casa como los m<sup>2</sup> disponibles por persona, así como la calidad del aire interior, el ruido y las infestaciones.
- **Entorno urbano en que se ubica la vivienda**, está vinculado en la calidad del diseño urbano, es decir, la disponibilidad de servicios públicos, espacios verdes, parques infantiles y zonas de paseo, entre otros. De otra parte, también a la apariencia del vecindario, a la existencia de señales que indican un posible deterioro del barrio como la presencia de basura o la sensación de inseguridad en el espacio público, el ruido, etc.
- **Entorno social en el que se ubica la vivienda**, incluye las características demográficas y socioeconómicas, la cohesión social y la eficacia colectiva de las personas que viven en el barrio.



# Los compromisos del Gobierno de la Generalitat derivados de la Unión Europea

El Estatuto de Cataluña contempla en varios artículos la aplicación del derecho comunitario. En primer lugar, el art. 113 hace referencia a las competencias de la Generalitat y la normativa de la Unión Europea, y se estipula que **corresponde a la Generalitat el despliegue, la aplicación y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de sus competencias**. En esta misma línea, el art. 189 hace referencia a la aplicación y ejecución de esta normativa comunitaria por parte de la Generalitat.

En el supuesto de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya la normativa básica del Estado, la **Generalitat podrá desarrollarla directamente a partir de las normas europeas, sin necesidad de esperar a que el gobierno central elabore las bases**. En cuanto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el art. 191 regula el acceso de la Generalitat, a través de instar el gobierno del Estado a iniciar acciones en materia de competencia autonómica.

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

La Carta de Derechos Fundamentales de 2000, conocida como Carta de Niza, en su art. 32.3 establece que «La Unión reconoce y respeta el derecho a **una ayuda social y a una ayuda a la vivienda para garantizar una existencia digna a toda persona que no disponga de recursos suficientes**», el alcance queda sujeto «a las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales».

Además, como sucede con el resto de instrumentos de derechos humanos, la Carta reconoce derechos igualmente vinculados a los derechos habitacionales como la protección de los **consumidores** (art. 38), el

derecho a la protección de la vida privada y familiar (art. 7 y 33), **el derecho de los niños** (art. 24), **el derecho a la protección de la salud** (art. 35), el derecho a **no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes** (art. 4), y el derecho de acceso a los **servicios de interés económico general** (art. 36). En este sentido, la Carta sí que reconoce diferentes derechos humanos y puede ser de utilidad ante el incumplimiento de las administraciones catalanas de lo que en ella se recoge.

Aunque la **UE no tiene atribuciones específicas en materia de política habitacional** y la orientación varía en función de cada estado, **la normativa europea atribuye com-**



petencias a la UE estrechamente ligadas a este ámbito:

- La cohesión social y territorial
- La renovación urbana
- La mejora de eficiencia energética de los edificios
- La protección de los consumidores
- Las cuestiones medioambientales
- La lucha contra la exclusión o la discriminación.

Se han dictado varias directivas que han servido para proteger derechos habitacionales –como derechos del consumidor– y que han sido de aplicación en Cataluña. **La principal aportación de las directivas y las sentencias del TJUE ha sido sobre el abuso en los contratos de hipoteca.**

**Directiva 93/13/CEE**, de 5 de abril de 1993, sobre cláusulas abusivas en contratos celebrados con consumidores. Se trata de la norma de referencia en materia de consumo, puesto que resulta de especial interés en el ámbito de la concesión de créditos y otros productos financieros vinculados a la adquisición de una vivienda. La Ley sobre las condiciones generales de la contratación Ley 7/1998, de 13 de abril, la transpuso. Así, ha sido el incumplimiento de esta norma lo que ha propiciado las sentencias del TJUE obligando a modificar la legislación hipotecaria y procesal española y catalana, como por ejemplo la ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social, o la reforma del Código de Consumo de Cataluña de diciembre de 2014.



**Directiva 2014/17**, de 4 de febrero de 2014, por contratos de crédito celebrados con consumidores para bienes inmuebles de uso residencial. El objetivo de esta disposición es salvaguardar los derechos de los consumidores en toda la Unión Europea. Para hacerlo, refuerza el control de los créditos hipotecarios otorgados por entidades bancarias y previene situaciones como la del Estado español a raíz de la crisis. En concreto incorpora:

- **El análisis de solvencia** preceptivo de las personas que solicitan un crédito hipotecario.
- La obligación de que el consumidor disponga de **información clara sobre el contrato**, a una ficha estandarizada y una copia del contrato que podrá examinar y comparar con anterioridad a la firma de éste.
- **Información al usuario de las condiciones de cumplimiento** del mencionado contrato y de que puede suceder en caso de eventual incumplimiento.
- **Fomento de la dación en pago y de mecanismos de segunda oportunidad** para las familias que han sido ejecutadas y han quedado con deuda. No se incluye, sin embargo, ninguna medida que vincule los bancos, de forma que queda en sus manos la decisión de hacer la dación o no.

La transposición de la directiva no se vuelve obligatoria hasta marzo de 2016. Aun así, como se verá, el Gobierno de la Generalitat ha impulsado una reforma del Código de Consumo de Cataluña de 29 de diciembre, que recoge algunos de los elementos relativos a la información del consumidor.

Además de las directivas existen varios documentos europeos que consagran significativos adelantos en materia de derecho a la vivienda. Este es el caso, por un lado, de la Carta Europea de la Vivienda aprobada en 2006 por el Intergrupo de política urbana y vivienda del Parlamento Europeo, en la que se consagra la existencia de un derecho fundamental a la vivienda en el ordenamiento comunitario como aspecto crucial para el mantenimiento de la cohesión social en Europa.

Por otro lado, el **Parlamento Europeo aprobó el 2013 un Informe sobre la Vivienda Social**

en la Unión Europea considerándolo un **derecho fundamental**, defendiendo la dación en pago para las familias en quiebra e instando los estados parte a que impidan que las familias desahuciadas sigan endeudadas. Recuerda también la importancia de que las organizaciones sociales participen en la definición de las estrategias en materia de vivienda y enfatiza la necesidad de controlar el precio de los alquileres.

En cuanto a la participación de Cataluña en los órganos comunitarios, hay que hacer mención al **Comité de las Regiones (CDR)**. Con funciones consultivas, este Comité permite la representatividad de los niveles locales y regionales de gobierno. El CDR emite dictámenes sobre diferentes temáticas, como por ejemplo el titulado «**Política de la vivienda y política regional**» de febrero de 2007, con recomendaciones referentes a la **participación ciudadana en la renovación urbana, a la eficiencia energética** relacionada con la renovación y recuperación de patrimonio, o la necesidad de dotar las viviendas de una red de **servicios públicos** e infraestructuras.

Otro dictamen en materia de vivienda es el de octubre de 2011, «Hacia una agenda europea de vivienda social». En él se destaca la importancia de los entes regionales y locales para dar respuesta a la necesidad de vivienda, se denuncian los impactos de la especulación y la creciente demanda de vivienda social. Para concluir insta a los gobiernos locales a una mayor inversión. Destaca que vivir en viviendas que no estén correctamente acondicionadas puede tener importantes consecuencias para la salud, al mismo tiempo establece que «**la falta de vivienda puede generar estrés y malestar, con efectos negativos a la calidad de vida, la salud y el bienestar de las personas, las familias y la sociedad**». El CDR también hace referencia al precio de los alquileres, instando a los Estados miembro a «**garantizar que todos los ciudadanos puedan tener un acceso a la vivienda procurando que los aumentos de alquileres se basen en la objetivación de los precios –un método que garantice un aumento moderado de los precios de la vivienda– y en una adaptación de la política fiscal, para poner fin a la especulación.**»



## EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

El órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las directivas, de los derechos consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de 2000, y en general el derecho de la Unión, es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Recientemente, **a través de la protección del derecho de los consumidores**, ha incidido positivamente en cuestiones estrechamente vinculadas a la protección de los derechos habitacionales.

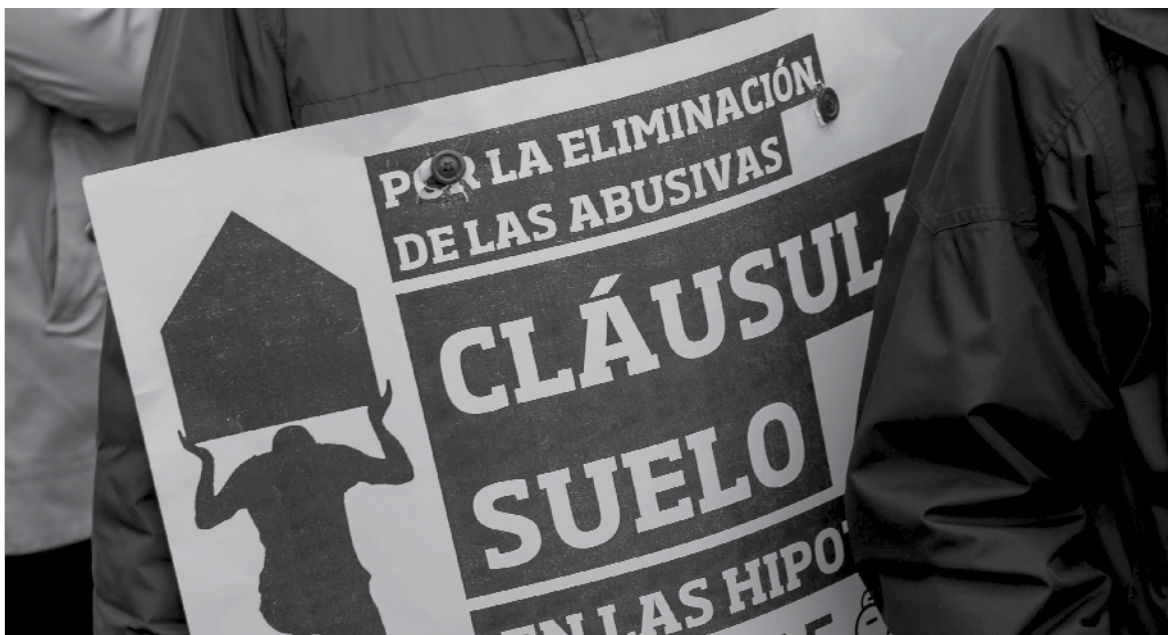
Además de los recursos que llegan al TJUE, el Tribunal también se pronuncia sobre dudas en la aplicación de la legislación comunitaria –denominadas cuestiones prejudiciales– que los jueces nacionales elevan. Así, **varias cuestiones prejudiciales impulsadas desde múltiples juzgados del Estado español han**

**dado lugar a sentencias del TJUE que han obligado a modificar la legislación procesal, hipotecaria y en materia de consumo:**

**STJUE 14/3/2013:** esta sentencia considera incompatible el régimen español de ejecuciones hipotecarias y desahucios con las obligaciones en materia de protección de consumidores establecidas en la directiva 93/13/CEE. Entre otros aspectos, el TJUE obliga a modificar la legislación de tal manera que el juez pueda conocer de oficio la existencia de cláusulas abusivas.

- En cuanto a las cláusulas de vencimiento anticipado de la deuda, que permitían que a partir de un solo impago el banco reclamara la totalidad de la deuda, **el juez tendrá**





que examinar si el incumplimiento ha sido bastante grave «en cuanto a la duración y cuantía del préstamo». A raíz de esta sentencia la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) pasó a establecer 3 incumplimientos en vez de uno, si bien el juez podría considerar que, en relación con la cuota, el tiempo de la hipoteca y la cuantía del mismo, vencer el préstamo por impagar 3 cuotas sigue siendo abusivo cuando por ejemplo ya se han pagado muchos años de la hipoteca o la cuantía del préstamo es muy elevado.

- En materia de **intereses de demora** intereses que se exigen cuando hay impago de la hipoteca, el tribunal de Luxemburgo considera que el **juez tendrá que valorar de oficio si son excesivamente elevados**. Para eso habrá de comparar el interés de demora que fija el banco con el tipo de interés legal y verificar que este es adecuado para garantizar la realización de los objetivos que el interés de demora persigue. La Ley 1/2013 los estableció en 3 veces el interés legal del dinero (12%).

**TJUE 17/7/2014:** la transposición de la sentencia anterior a través de la Ley 1/2013 motivó nuevas cuestiones prejudiciales. En esta sentencia, el tribunal europeo afirmó que **continuaba habiendo desigualdad de recursos entre la entidad bancaria y la persona deudora**, y por lo tanto persistía la

vulneración de los derechos del consumidor. Esta resolución motivó el Real Decreto-Ley 1/2014 que modificó de la LEC posibilitando que el deudor hipotecario pudiera apelar en caso de que se desestimara la existencia de cláusulas abusivas por parte del juez. Hasta el momento, sólo la parte acreedora podía oponerse ante la decisión judicial de estimar la existencia de cláusulas abusivas. En cambio, si se desestimaba la otra parte, la persona hipotecada no podía recurrir. Este hecho generaba desigualdad de armas procesales entre acreedor y deudor, beneficiando a las entidades financieras.

**STJUE 21/1/2015:** establece que **el interés de demora, aunque no llegue al límite legal establecido** –actualmente el triple del coste legal del dinero– puede llegar a ser abusivo. En caso de que un tribunal aprecie una cláusula con un interés de demora inferior al máximo en un contrato hipotecario, pero que por el contenido del contrato considere que esta cifra es igualmente abusiva, tiene que declararla nula.

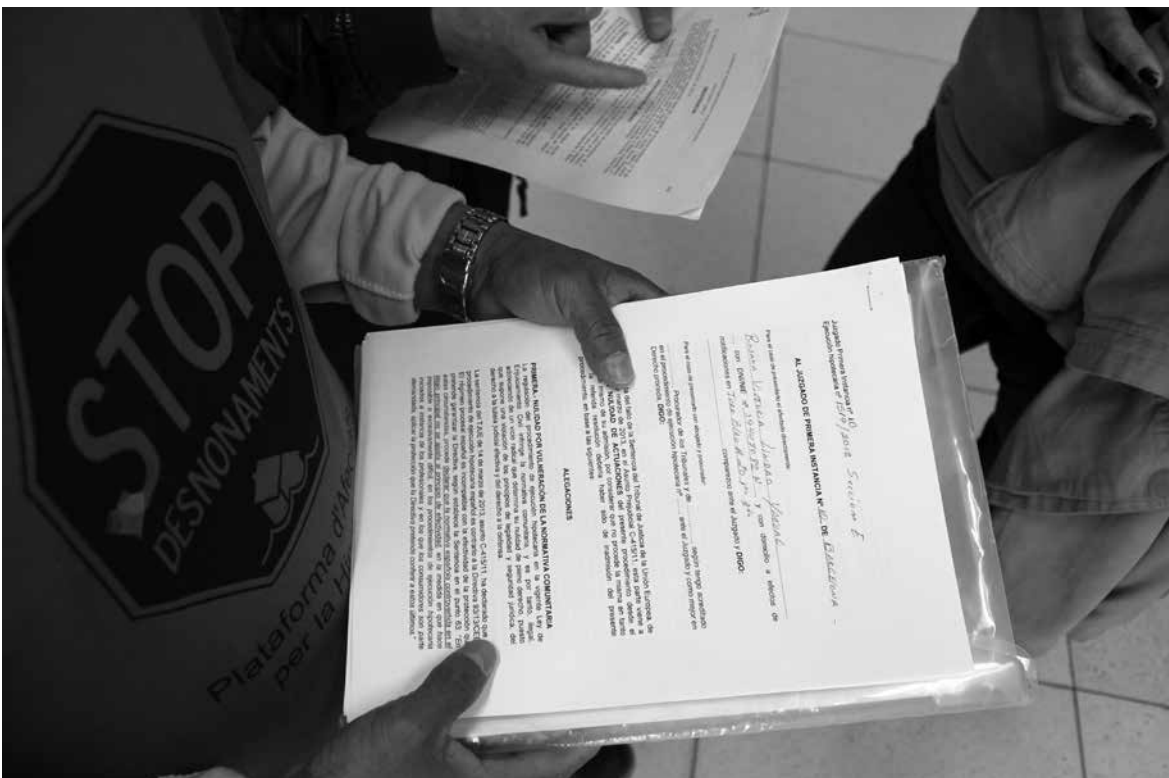
- La sentencia ha generado debate sobre la obligatoriedad de **inaplicar las cláusulas abusivas cuando se identifican, en lugar de moderarlas**. Así, si la cláusula establece intereses de demora abusivos, el Tribunal podría anularla directamente. Es decir,

en lugar de moderar los intereses eliminarlos del todo. El magistrado Manuel Ruiz de Lara, autor de la cuestión prejudicial de la STJUE de 21 de enero de 2015, destacaba la relevancia de este aspecto como **elemento disuasivo de cara a las entidades financieras**. El argumento recae en que, en caso de apreciar una cláusula abusiva, esta será nula. Si el juzgado la modera no genera incentivos para dejar de incluirlas en los contratos, puesto que si no se observa generará sus efectos y si se observa tan sólo se aplica de forma parcial en aquello que establece la ley. En cambio, si la cláusula abusiva se expulsara siempre del contrato hipotecario las entidades dejarían de ponerlas

- Además de la eliminación de la cláusula, un elemento de conflicto ha sido la **retroactividad** de esta nulidad, es decir, si una vez descubierta una cláusula abusiva se tenía que devolver el dinero de más cobrado por la entidad financiera gracias a esta cláusula. Por ejemplo, si se declara la abusividad de una cláusula suelo la entidad financiera tendría que devolver lo que el consumidor hubiera pagado en este concepto hasta el momento. Finalmente, las sentencias de

24 y 25 de marzo de 2015 del Tribunal Supremo TS) han interpretado que **los efectos devolutivos sólo se generarán a partir del 9 de mayo de 2013**, fecha de una importante sentencia del TS en esta materia.

Paralelamente a las cuestiones prejudiciales emitidas por los tribunales españoles hay que destacar algunas sentencias en relación con el derecho a la vivienda. Por ejemplo, **la sentencia del TJUE de Monika Kusionova (Eslovaquia) de 10 de septiembre de 2014, incorpora una aproximación al derecho a la vivienda como derecho fundamental**. Se trata de un caso de un contrato hipotecario sobre vivienda habitual con cláusulas abusivas. La sentencia **realiza varias consideraciones respecto a la afectación de varios derechos humanos como consecuencia de los desahucios**, como por ejemplo el derecho a la privacidad o el derecho a la familia. Atendiendo a las sentencias que se refieren a la supremacía del derecho comunitario por encima de derecho de los estados<sup>30</sup>, este precepto cuestionaría la articulación constitucional del derecho a la vivienda como principio rector y por lo tanto con diferentes garantías que los derechos recogidos como fundamentales.





# **EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS HABITACIONALES EN CATALUÑA**





# Distribución competencial y derechos habitacionales

En el Estado español la garantía de los diferentes elementos que integran el derecho a la vivienda aparece repartida entre diferentes niveles institucionales: el gobierno central, las comunidades autónomas y los municipios. Esta complejidad en la organización territorial ha sido fuente frecuente de conflictos competenciales. También ha favorecido la tendencia de los poderes públicos a no asumir muchas de sus responsabilidades vinculadas a la satisfacción del derecho a una vivienda adecuada y de prevención de desalojos por motivos económicos.

## COMPETENCIAS DEL GOBIERNO DE CATALUÑA EN MATERIA DE DERECHO A LA VIVIENDA

En particular, el art. 148.1.3a CE estipula que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) del año 1979 ya recogía la competencia exclusiva en materia de vivienda. El traspaso de las atribuciones empezó en 1981 y finalizó en 1985, con la asunción por parte del Gobierno de Cataluña de la promoción pública de viviendas. **La competencia exclusiva significa que la Generalitat puede desarrollar su política de vivienda con cargo a sus recursos, y llevar a cabo el planeamiento, la gestión urbanística y su control.** Igualmente, es responsable en las siguientes cuestiones:

- Elaborar la propia normativa de vivienda y ordenación del territorio
- Definir y desarrollar la política de vivienda
- Programar, ejecutar, controlar y hacer el seguimiento de las promociones públicas
- Administrar su patrimonio de viviendas

- Calificar la protección de las promociones privadas
- Controlar y gestionar la financiación calificada de las actuaciones de viviendas de protección oficial y de la rehabilitación
- Urbanizar el suelo

Respecto a la financiación de las actividades protegidas en materia de vivienda y suelo, Cataluña, igual que casi todo el resto de CCAA, participa en los planes estatales de vivienda y gestiona su aplicación. Eso no impide, no obstante, contar con un régimen propio de ayudas que, a veces, son complementarios de las estatales y, en otros casos, constituyen medidas dirigidas a promover actuaciones no previstas en el ámbito estatal, tanto en materia de vivienda como de suelo residencial. Por ejemplo, la Generalitat ha impulsado una línea específica propia de ayudas para personas que han perdido su vivienda fruto de un desahucio, ya sea por impago de alquiler o de hipoteca. En este mismo sentido, las CCAA pueden desarrollar modalidades propias de



VPO a partir de recursos de la comunidad autónoma, es el caso del VPO de precio concretado en Cataluña o los regímenes de tenencias intermedias que apenas se está regulando a través del Código Civil.

Además de disponer de competencias exclusivas en materia de vivienda y urbanismo el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye al Gobierno **competencias exclusivas en materias estrechamente vinculadas como la de consumo** (art. 123), **ordenación del territorio y urbanismo** (art. 149) y **servicios sociales** (art. 166). También cuenta con la responsabilidad en materia de cajas de ahorro (art. 120) y promoción de la actividad económica en Cataluña (art. 152). Básicamente, las facultades asumidas por la Generalitat relacionadas con las políticas habitacionales se concretan en:

- **Defensa del consumidor y usuario**, así como la regulación de la información que se les aporta. Estos elementos son especialmente relevantes en cuanto a las malas praxis bancarias en materia de contratos hipotecarios.

- **Ordenamiento del paisaje y territorio:** competencia exclusiva en materia de urbanismo, lo cual implica la regulación del suelo y sus usos y propiedad. A su vez tiene la facultad de regular el planeamiento y la gestión urbanística, incluyendo sus procedimientos, así como las políticas de suelo y vivienda. Esta competencia resulta especialmente relevante después de las prácticas especulativas que se han llevado a cabo durante la última década y los casos de corrupción vinculados al urbanismo.

- Regulación y control de las prestaciones de **servicios sociales**. También se encarga de los planes y las previsiones dirigidas a la atención de las personas y **colectivos en situación de especial vulnerabilidad**.

Por su parte, el art. 166.4 EAC hace referencia a la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de promoción de las familias y de la infancia. Finalmente, el art. 162 contempla la competencia en «Sanidad, salud pública, ordenación farmacéutica y productos farmacéuticos», que parte del artículo 148.21ª CE.

## COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MATERIA DE DERECHO A LA VIVIENDA

La Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local (LBRL) otorga a los ayuntamientos, sobre todo a partir de los artículos 25.2 y 25.1, un papel relevante en la política de vivienda:

- Las administraciones locales son responsables del planeamiento, la gestión, la ejecución, la disciplina urbanística, la planificación urbana y la gestión del suelo destinado al proceso de urbanización. Esta facultad es especialmente importante puesto que permite que los municipios consigan suelo y lo destinen a vivienda de protección oficial.
- Así mismo, las corporaciones locales se encargan de la gestión y la administración de su patrimonio público de viviendas y de

suelo. En este marco pueden 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. Los ayuntamientos también están facultados para llevar a cabo otras políticas relativas a la vivienda. De acuerdo con la cláusula de capacitación general del artículo 25.1, podrán ejercer competencias en todo aquello que contribuya a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal y que no se solape con la actividad otras administraciones.

La LBRL, junto con las competencias en materia de vivienda, atribuye capacidad de actuación a los entes locales en ámbitos muy relacionados como por ejemplo:

- Prestación de los servicios sociales, marco a través de la cual los gobiernos locales pueden establecer actuaciones de atención a las personas en situación de vulnerabilidad habitacional. Este aspecto permite impulsar políticas orientadas a la atención especializada a los niños. También en cuanto a la protección de la infancia son relevantes las competencias locales en educación como por ejemplo la escolarización, las políticas educativas locales y la promoción de actividades de ocio.
- Defensa de consumidores y usuarios, de forma que puede intervenir, aunque con importantes limitaciones, informando y defendiendo los consumidores hipotecarios.
- 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 protección del medio ambiente.

Los municipios son la administración más cercana y accesible a la ciudadanía. Acostumbran a ser, por lo tanto, el lugar a dónde se dirigen las personas afectadas por problemas habitacionales. Sin embargo, su protagonismo se ha visto fuertemente limitado por un reparto presupuestario que les dificulta asumir las actuaciones necesarias.

Además, la relativa autonomía de las corporaciones locales en la gestión de las ciudades y en la prestación de servicios a los ciudadanos fue modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. 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 los municipios. La ley establece una lista cerrada de las posibles actuaciones de los gobiernos locales.

## COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL EN MATERIA DE DERECHO A LA VIVIENDA

Cataluña tiene competencia para planificar y ordenar la política de vivienda, mientras que los ayuntamientos son los encargados de la planificación y la gestión en su ámbito. Sin embargo, **la competencia estatal en cuestiones como la política crediticia e hipotecaria, la promoción de la vivienda social, la regulación del mercado de alquiler, y sobre todo la desigual distribución presupuestaria entre los diferentes niveles de gobierno, otorgan un papel central al Estado.**

El art. 149.1 CE atribuye en el Estado central competencia exclusiva sobre varias materias. Hay 4 apartados de este artículo que, si bien

no son los únicos, adquieren especial relevancia en materia de políticas de vivienda:

- El apartado 1, asigna en el Estado central «la regulación de las condiciones básicas que garantizan la **igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos** y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Esta atribución es la que explica, por ejemplo, que a pesar de que las competencias de urbanismo y vivienda sean autonómicas, el gobierno central establezca la **legislación básica a través de la Ley de Suelo**, o bien que pueda existir un Ministerio de Vivienda.

- El apartado 6 consagra la responsabilidad del gobierno central de desarrollar la legislación en **materia civil y procesal**. De tal manera que es responsable en materia de **arrendamientos urbanos** y de la **legislación en materia de ejecuciones hipotecarias, desahucios, y de procedimiento de expropiación**.
- El apartado 11, establece la competencia exclusiva del Estado central en materia de «**sistema monetario**: divisas, cambio y convertibilidad», así como las «**bases de la ordenación del crédito, banca y seguros**», atribuciones que significan entre otras cuestiones que el gobierno central sea responsable de la legislación hipotecaria y de la política de acceso al crédito.
- El apartado 13, finalmente prevé la competencia estatal sobre **las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica**. Este precepto, su-

mado al apartado 1, **se ha empleado como cajón de sastre para englobar diferentes actuaciones estatales como la política de ayudas al alquiler, y en general la planificación básica de la vivienda de protección oficial (VPO) y sus respectivos instrumentos de financiación**.

En términos generales corresponde al Estado la **coordinación de las políticas de vivienda como sector económico y el establecimiento de la política fiscal de vivienda**, excepto en las comunidades autónomas de Navarra y el País Vasco. Es también competente para determinar la **normativa básica de edificación** y construcción y para definir las actuaciones susceptibles de **protección**, la regulación de las fórmulas de financiación, el nivel de protección o la aportación de recursos, etc. Es responsable, así mismo, en materia de **arrendamientos** y en cuestiones de **derecho hipotecario y registral y de expropiación forzosa**.



# Desarrollo normativo de los derechos habitacionales en Cataluña

Cataluña ha promovido diferentes normativas que directa o indirectamente afectan a los derechos habitacionales. Así, a través de las competencias en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio, servicios sociales y de las potestades en materia de protección de los consumidores, dispone de un amplio marco normativo en favor del derecho a la vivienda y a la ciudad.

## LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA DE 2007

En términos generales, la norma autonómica de mayor relevancia es la **Ley por el derecho a la vivienda 18/2007 de 28 de diciembre**. Si bien su elaboración no resultó sencilla, el resultado fue una norma innovadora en muchos aspectos que supone un adelanto respecto a la anterior ley de 1991. Entre otras cuestiones, la Ley destaca por:

- Promover el **enfoque de derechos** superando las visiones de estricta política pública. Es más, el derecho a la vivienda se enmarca en un contexto de derecho a la ciudad, apostando por una visión *holística* del derecho.
- Considerar la vivienda como un «servicio de interés general», art. 4 LDH, que tiene que garantizar una vivienda digna y adecuada a la ciudadanía.

- Recupera el mandato constitucional, art. 33 CE, de promover 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**. Para revertir estas situaciones, la administración podrá establecer **vías de fomento o bien tomar medidas** para que cese el incumplimiento de función social. En esta línea, se establece la **utilización anómala de las viviendas** y se insta a la apertura de expedientes administrativos para instruir los casos (art. 41). En determinadas circunstancias, **la desocupación permanente durante dos años puede dar lugar a sanciones de hasta 900.000 €**.<sup>31</sup>

## CAMPAÑA PARA DENUNCIAR LA ACUMULACIÓN DE PISOS VACÍOS EN MANOS DE LOS BANCOS

En enero de 2014, las PAH de Cataluña empezaron una campaña para que los ayuntamientos aplicaran la LDHC y multaran a los bancos con pisos vacíos. Gracias a la presión social más de un centenar de ayuntamientos han aprobado mociones en favor de sancionar las entidades financieras. Algunos de ellos, como Gerona y Santa Coloma, siguiendo la experiencia de Terrassa, han iniciado las comprobaciones sobre la existencia de pisos vacíos y ya han llegado a imponer multas coercitivas de entre 3.000 € y 5.000 €. El objetivo de la campaña, no obstante, no es tanto la imposición de multas como la movilización hacia el alquiler social de las viviendas vacías en poder de la banca. En el caso de Terrassa, por ejemplo, gracias al procedimiento se ha conseguido movilizar más de 100 pisos.





- Establece **áreas sujetas en el derecho de tanteo y retracto por parte de la administración local** (art. 15) con el fin de «facilitar la conservación y rehabilitación de edificios y para evitar la expulsión de ocupantes u otros procesos especulativos».
- La ley **tipifica el acoso inmobiliario** como elemento discriminador y establece la carga de la prueba en el propietario (art. 45.3.c).
- Finalmente, la norma establece el **principio de «solidaridad urbana»** (art. 73) que tiene que permitir la existencia de un **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** (art. 92).

La potencia de la ley se ha visto menguada por las modificaciones legales posteriores a su aprobación. Por ejemplo, **la posibilidad de expropiar temporalmente el usufructo** de aquellas viviendas permanentemente desocupadas que no hayan respondido a las medidas de fomento y establecer el alquiler forzoso **se eliminó por medio de la Ley 9/2011, llamada «Ómnibus»**. La misma reforma eliminó el deber de hacer reservas de suelo para vivienda de protección oficial en los cascos urbanos y matizó la obligatoriedad del principio de solidaridad urbana en función de lo que establezcan los municipios.

Además, **hay preceptos que a pesar de ser vigentes no han sido desarrollados**, como por ejemplo el art. 6 relativo a la «acción pública», que permitiría que la ciudadana denunciara ante los tribunales el incumplimiento de la legislación en materia de vivienda. También queda pendiente de aprobación el **Plan Territorial Sectorial de la Vivienda** que asegure el principio de solidaridad urbana.

## RESPUESTAS DEL GOBIERNO DE CATALUÑA ANTE LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA HABITACIONAL

A partir de 2010, la magnitud de la problemática de las personas afectadas por la hipoteca obliga al Gobierno a impulsar res-

puestas. **Más allá de las ayudas puntuales al pago de la vivienda, la principal apuesta ha sido la negociación y mediación con las entidades financieras** a través del Servicio de Intermediación sobre la Deuda Hipotecaria, **OFIDEUTE**. Esta línea de actuación está basada en la mediación voluntaria entre las familias afectadas y las entidades financieras y tiene como objetivo renegociar las condiciones del préstamo para hacerlo sostenible y evitar el desahucio. El servicio, no obstante, en la medida que no incorpora ninguna medida efectiva de presión sobre los bancos depende exclusivamente de la buena voluntad de las entidades financieras. **Es más, las memorias de actuación de la OFIDEUTE hablan del número de «acuerdos promovidos» sin diferenciar si este se refiere a condonación de deuda, refinanciación, dación en pago o alquiler social**. Las memorias tampoco identifican el comportamiento de las entidades financieras.

Otra disposición legal estrechamente vinculada a los derechos habitacionales de los colectivos en situación de vulnerabilidad es la **Ley 12/2007 de Servicios Sociales de 11 de octubre**. Aprobada por unanimidad en el Parlamento, la ley se planteó como la estructuración de la «cuarta pata» del Estado de Bienestar. Para hacerlo, promueve una **concepción universal de la atención a las personas** a través de un «sistema público» de servicios sociales. Así, la norma impulsa la coordinación entre diferentes áreas para garantizar la atención integral, especialmente a las personas con mayor vulnerabilidad. A su vez prevé **la actuación de servicios sociales de forma especial** para las personas en situación de «necesidad social, como las relacionadas con la falta de vivienda o con la desestructuración familiar», art 7.C. En concreto, contempla **ayudas para el alojamiento y para evitar la pérdida de la vivienda**, así como ayudas al alquiler para determinados colectivos. Aun así, como consecuencia de la **escasez de recursos destinados a su desarrollo**, la ley no ha tenido los efectos esperados.





## PROTESTAS DE SERVICIOS SOCIALES

Un caso paradigmático de las limitaciones en la aplicación de la ley es la asistencial preceptiva en el momento del lanzamiento. De acuerdo con el art. 7 del código deontológico de la profesión, se pone en entredicho su participación exigida en el Protocolo de diligencias sobre desahucios en la ciudad de Barcelona para hacer efectivo el lanzamiento. En particular, las trabajadoras han denunciado que:

«En un proceso de desahucio nuestra función está más enmarcada en una intervención anterior y posterior al lanzamiento. Nuestra presencia en el momento del lanzamiento contribuye al mandato de la comisión judicial, que es ejecutar el lanzamiento, y no a una adecuada atención social para atender a estos ciudadanos/as: implica una contradicción en nuestro proceso de intervención, distorsiona el plan de trabajo con las familias y desvirtúa nuestras funciones técnicas.»

En definitiva, se reivindica la participación de servicios sociales durante el proceso de ejecución hipotecaria y de impago de alquiler, pero se quiere evitar participar en el momento del lanzamiento, donde su presencia no es más que testimonial.

El 29 de mayo de 2014 la Generalitat aprobó, mediante el **Decreto 75/2014**, el nuevo **Plan por el Derecho la Vivienda de Cataluña 2014-2018**. Los Planes de Vivienda, con utilización desde los años 80, están regulados en el art. 67 de la LDHC. Son 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**. En todo momento tiene que haber un plan vigente y con acompañamiento presupuestario que posibilite su aplicación. El nuevo plan, aprobado en un contexto caracterizado por la crisis de larga duración y el aumento de los pisos vacíos en poder de los bancos, presenta las siguientes características:

- Prevé **ayudas económicas para el pago del alquiler o la hipoteca, pero las condiciona a la disponibilidad presupuestaria**. Además, el artículo 11.3 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.

- Contempla 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 calificación del suelo y de la recepción de ayudas, el plazo de protección de los pisos sociales disminuye cuantitativamente.
- No prevé mecanismos reales de movilización hacia el alquiler social de los pisos vacíos. Desatiende la obligación de **sancionar la existencia de pisos vacíos** a través de los mecanismos previstos a los art. 41 y 123.h LDHC. Tampoco prevé ningún apoyo a los municipios que han iniciado los procedimientos administrativos.
- **Invisibiliza la problemática de las personas sin ingresos**. El art. 10 las excluye de la

posibilidad de obtener ayudas para el pago de la vivienda al decir que éstas se destinarán «a pagar el alquiler o las cuotas de préstamos hipotecarios a personas con ingresos bajos o moderados».

- Atribuye la gestión de las **viviendas de inclusión o inserción a la Xarxa d'Habitatges**

**d'Inclusió** constituida por entidades sin ánimo de lucro. El plan no prevé que la Generalitat destine ninguna vivienda a esta necesidad ni plantea que la Xarxa ofrezca un servicio que llegue a todo el territorio de Cataluña.



## LA MESA DE DESAHUCIOS



La Mesa sobre Desahucios de la Generalitat de Cataluña nace a raíz de la Moción 11/X aprobada por el Parlamento de Cataluña el 25 de abril de 2013 con motivo del aumento exponencial de los desahucios. A través de este texto, la cámara encarga al Gobierno la creación inmediata de una mesa, en el marco del Pacto Nacional por el Derecho a la Vivienda, con la presencia de la PAH, las entidades del tercer sector, representantes de las entidades municipalistas, los colegios de abogados, las entidades financieras y varios departamentos de la Generalitat.

Su objetivo es vehicular medidas concretas y urgentes para las personas afectadas por los desahucios. Las propuestas y acuerdos tomados por esta mesa, tanto en materia legislativa como en el ámbito de las políticas públicas, tienen por finalidad su adopción por parte de gobierno y las entidades municipalistas.

No obstante, durante los dos primeros años de funcionamiento se ha reunido en tres ocasiones. No ha sido capaz de impulsar ninguna propuesta de actuación.

En diciembre de 2014 se aprobó una **reforma del Código de Consumo de Cataluña** con el objetivo de evitar el sobreendeudamiento hipotecario. En términos generales, la 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. Así, el grueso de medidas contempladas para evitar malas praxis bancarias se centra en **mecanismos de información y asesoramiento previos a la contratación de la hipoteca. Y en caso de conflicto en contratos vigentes se insta a encontrar una solución extrajudicial a través del acuerdo de las dos partes.** La reforma incluye las **cláusulas abusivas** estipuladas en la Ley 1/2013 de Protección de los Deudores Hipotecarios relativas a los intereses de demora superiores a tres veces el interés legal del dinero y a la cláusula suelo.

El 24 de marzo de 2015, el gobierno aprueba el **Decreto Ley 1/2015 de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria.** La disposición incluye las siguientes medidas para activar las viviendas adquiridas a través de procedimientos de ejecución hipotecaria situadas en los 72 municipios con fuerte demanda residencial acreditada:

- **Derecho de tanteo y retracto en favor de la Administración, para viviendas procedentes de ejecuciones hipotecarias y situadas en zonas de fuerte y acreditada demanda residencial –ya sea el municipio, la Generalitat o empresas públicas–, de entidades sin ánimo de lucro y promotoras sociales.** Se trata, pues, de aprovechar la oportunidad que supone en términos económicos la voluntad de los bancos de deshacerse de su cartera inmobiliaria.
- **Expropiación del usufructo por parte de la Administración durante un plazo máximo de 10 años si 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 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.
- **Obligatoriedad de las compañías suministradoras de servicios –agua, luz y gas– de proporcionar la información necesaria a la Administración.**

En realidad, muchas de las medidas previstas ya estaban contempladas en la normativa vigente. El deber de conservación se establece en el artículo 30 de la LDHC para todas las viviendas de uso residencial. La misma ley prevé una infracción «grave» (art. 124.c) y otra «muy grave» (art. 123.1.f) si el abandono pone en peligro a las personas o bien incumple un programa de rehabilitación previo. Es más, la LDHC junto con la ejecución subsidiaria incluye el establecimiento de multas coercitivas o la vía de constreñimiento. Por su parte, **la expropiación temporal del usufructo de la vivienda se recogía en la LDHC,** antes de su modificación por la Ley Òmnibus, en los casos de desocupación permanente injustificada del inmueble durante 2 años. Finalmente, la obligatoriedad de las compañías de suministros a facilitar la información de los consumos para corroborar si el inmueble está ocupado o no está igualmente previsto en la LDHC.





## ILP DE MEDIDAS URGENTES PARA HACER FRENTE A LA EMERGENCIA HABITACIONAL Y A LA POBREZA ENERGÉTICA

El martes 15 de octubre de 2014 el Parlamento de Cataluña admitió a trámite la ILP promovida por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, la Alianza contra la Pobreza Energética y el Observatori DESC. El propósito es dar una respuesta efectiva a los miles de familias que en Cataluña no pueden hacer frente al pago de la hipoteca o el alquiler, de los recibos del agua, la luz o el gas. A su vez, la ILP quiere acabar con el derroche de recursos que significa la acumulación de pisos vacíos por parte de entidades financieras y agencias asociadas, fondos de inversión y sociedades de gestión de activos. En poco más de 4 meses se consiguieron más de 140.000 firmas de apoyo. La tramitación de la ILP como propuesta de ley se inició el mes de mayo de 2015, apenas cuando se publica este informe.

## ÚLTIMAS MEDIDAS

Actualmente hay dos proyectos de ley en materia de vivienda en tramitación parlamentaria. Uno de ellos es el **proyecto de Ley del Impuesto sobre Viviendas Vacías** orientado a crear un impuesto sobre los pisos vacíos propiedad de las entidades financieras y empresas del sector. Junto con su objetivo fiscal, conviven los de desincentivar los usos antisociales de la propiedad, hacer aflorar las viviendas vacías y aumentar la disposición por el alquiler social. Del texto destacan cuatro aspectos controvertidos, que serán claves por su futura efectividad:

- El encaje con las sanciones previstas en la LDHC. El redactado del proyecto de ley contempla la obligación de tributar de las personas jurídicas propietarias de viviendas desocupadas durante más de dos años sin causa justificada. El supuesto que da lugar a la imposición del tributo –la desocupación permanente injustificada durante 2 años–, coincide con el que establece el art. 41 de la LDHC en relación con una utilización anómala de la vivienda. La diferencia es que la LDHC considera este hecho, siempre y cuando la Administración haya adoptado las medidas de fomento contempladas en el art. 42 de la LDHC, una infracción muy grave en materia

de calidad del parque inmobiliario. En este sentido, **existe el peligro de que el impuesto contribuya a normalizar estas situaciones**, dejándolas impunes de infracción y permitiendo que la desocupación continúe a cambio del mero hecho de tributar. A su vez, algunas voces han alertado del peligro de establecer una doble imposición por un mismo hecho. Para la movilización de las viviendas vacías propiedad de personas físicas, en cambio, el ejecutivo catalán recu-pera las medidas de fomento previstas en el Plan de la Vivienda de Cataluña.

- **La cuantía de las cuotas.** Las personas jurídicas tendrán que pagar una cantidad anual progresiva por cada inmueble desocupado. La cuota, de 500 €, 825 € o 1.650 €, oscilará en función del número de viviendas vacías que se acumulen. Estos importes se alejan de la cantidad que pueden llegar a lograr las multas coercitivas y las sanciones previstas en la LDHC, 180.000 € y 900.000 €, respectivamente.
- Las exenciones. A diferencia de la LDHC, la norma en curso sustrae de la obligación de tributar a los propietarios de pisos que estén hipotecados con cláusulas contractuales que imposibiliten o hagan inviable el destino de la vivienda a un uso diferente al que inicialmente se había previsto cuando se otorgó la financiación, situación rela-



tivamente frecuente en promociones inmobiliarias. Tampoco se incluyen las viviendas de más de 120 m<sup>2</sup>, ni las que se encuentren fuera de áreas de demanda residencial fuerte y acreditada según las delimitaciones del Plan por el Derecho a la Vivienda.

- **Su aplicación.** Se prevé a través de un registro de inmuebles desocupados que se nutrirá con la información que tienen que aportar los titulares de los inmuebles. No obstante, el proyecto de ley remite a desarrollo reglamentario las consecuencias de la carencia de inscripción y la posibilidad de que ésta se efectúe de oficio por parte de la administración.

Junto con las problemáticas señaladas, las entidades han alertado de que el despliegue del proyecto se alargará en el tiempo. Y han recordado que en realidad, la LDHC ya permitiría actuar contra los bancos que concentran pisos vacíos.

La segunda norma en tramitación parlamentaria es el **proyecto de Ley para incorporar la propiedad temporal y compartida en el libro quinto del Código Civil de Cataluña**. Estos regímenes de tenencia, **a medio camino entre la propiedad y el alquiler**, se introdujeron en el Plan por el Derecho a la Vivienda aprobado en 2014. Entre ellas se encuentran varias figuras que mezclan características de ambas instituciones como la propiedad compartida, el alquiler con opción de compra o la propiedad temporal.

**La propiedad temporal consiste en la delimitación de este derecho durante un intervalo de tiempo** determinado previamente que puede ser de entre 6 y 99 años. Acabado este periodo, la propiedad devolverá al propietario sucesivo por derecho de reversión. Así pues, esta figura permitirá comprar una vivienda por unos años, durante los cuales el propietario podrá vivir en ella, alquilarla o venderla. Pero una vez pasados estos años el inmueble volverá a manos del vendedor inicial.

La **propiedad compartida**, por otro lado, supone la **adquisición progresiva de este**

**derecho**, hasta llegar a la totalidad. No obstante, mientras dure este proceso, el «propietario formal» podrá exigirle una contraprestación por la utilización exclusiva de la vivienda. Esta herramienta, equiparable a la compra a plazos, hace que el comprador pueda ir pagando y adquiriendo poco a poco porcentajes del dominio sobre la vivienda. Ahora bien, mientras este no tenga el 100% de la propiedad, el vendedor le podrá exigir un alquiler para utilizar el porcentaje del inmueble que todavía no es suyo. Por la propiedad compartida el proyecto de ley fija **una duración de 30 años**, a excepción de que las partes acuerden otro plazo, que en ningún caso podrá superar los 99 años.

Ambas fórmulas fragmentan el derecho de propiedad como una **nueva forma de acceso a la vivienda, más estable que el alquiler y más asequible que la compra**. Aun así, la corta duración del plazo mínimo fijado por la propiedad temporal, 6 años, y en general la falta de previsiones orientadas a impedir la especulación con el precio de estas viviendas ponen en peligro el objetivo de disponer de regímenes de tenencia estables en el tiempo y accesibles económicamente.

**El proyecto de ley en su preámbulo considera que estas fórmulas supondrán una solución a las situaciones de sobreendeudamiento impidiendo procesos de ejecución hipotecaria.** Una salida para todas aquellas personas que no pueden hacer frente al pago de sus cuotas hipotecarias, que a través de la reconfiguración de su relación jurídica con la vivienda ya sea temporalizando o fragmentando su propiedad, podrían quedar en su casa. **Ahora bien, del mismo modo que las refinanciaciones y reestructuraciones de deuda, la efectividad de esta reconfiguración dependerá de las condiciones que la entidad financiera se avenga a pactar.**

La protección de los derechos habitacionales depende también de las políticas impulsadas en otros ámbitos como la protección de la salud, y de las líneas de acción para defender los colectivos en especial situación de vulnerabilidad. En este sentido, por ejemplo, la **Ley 14/2010, de los Derechos y**



las **Oportunidades en la Infancia** reconoce el derecho de los niños a tener un nivel de vida adecuado y un nivel básico de bienestar (art. 41). Los art. 37 y 41 asignan la responsabilidad primordial de asegurar el nivel básico de bienestar de los niños a los padres. Las administraciones públicas, siguiendo la lógica de la Convención Internacional, tienen la responsabilidad de ayudar a los padres a cumplir este deber. Esta ley, art. 57, recoge también la importancia del ocio por los niños.

Por su parte, la **Ley 12/2009 de Educación de Cataluña**, a la vez que garantiza el derecho a la educación de toda la ciudadanía desde los principios fundamentales de igualdad, equidad y justicia social, consagra el establecimiento de ayudas para **compensar las**

**desigualdades económicas y sociales**. Esta ley hace así mismo referencia al ocio a sus art. 39 y 41, estableciendo obligaciones de cara en la Administración como por ejemplo la garantía de participación en actividades de ocio en condiciones de equidad y sin discriminación.

### **RESPUESTAS DEL GOBIERNO CENTRAL ANTE LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA**

La competencia exclusiva del Gobierno de la Generalitat de Cataluña convive con atribuciones estatales en aspectos estrechamente vinculados. Este es el caso, por ejemplo, de las competencias en materia de bases de la ordenación del crédito, coordinación de la



actividad económica (art. 149.1.11 y 149.1.13) y la potestad en materia de legislación procesal, que otorgan un papel central al Estado en la regulación del mercado hipotecario. En este ámbito concreto, **fruto de la presión ejercida por las Plataformas de Afectados por la Hipoteca y de diferentes resoluciones europeas** para modificar una legislación que impide la dación en pago y dificulta la defensa del deudor, **el gobierno central ha llevado a cabo varias reformas legales.**

La primera, conocida como Moratoria del Instituto Oficial de Crédito (ICO), tiene lugar a finales de 2008 cuando apenas empezaba a visibilizarse la problemática del sobre endeudamiento hipotecario y consistió en una moratoria de hasta 500 € en el pago de una parte de la deuda. A partir de aquí, en un contexto marcado por la denuncia de una

problemática que va en aumento, el gobierno central ha aprobado diferentes medidas. Por un lado, decretos ley que buscan suavizar las condiciones del procedimiento de ejecución hipotecaria facilitando la dación en pago, como el Real Decreto 8/2011 de Medidas de Apoyo a los Deudores Hipotecarios o el Real Decreto Ley 6/2012 de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios. Por otro, normas para postergar el desahucio, como el Real Decreto Ley 27/2012 también de medidas urgentes. No obstante, las condiciones económicas y sociales que se requieren para que las familias puedan beneficiarse son de difícil cumplimiento.

Las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por su parte, también han obligado a reformar la legislación española. Así, la **Ley 1/2013, de medidas para reforzar**

**la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social**, tuvo como objetivo acatar la STJUE de 14 de marzo de 2013. Para hacerlo, se modificaron algunos aspectos de la legislación procesal, en concreto de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) mejorando, a pesar de que de manera muy tímida, las posibilidades de defensa del deudor.

La persistencia de la problemática del sobre endeudamiento ha obligado a una última reforma, el **Real Decreto 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismos de segunda oportunidad**, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. En términos generales las características a destacar serían:

- Introduce mecanismos «fresh start», similares a los de países de nuestro entorno mediante los cuales se liquidan las deudas y, pasado un tiempo prudencial de entre 4 y 6 años, la persona puede empezar de nuevo. Hasta ahora, en el Estado español tan sólo las empresas contaban con la posibilidad real de liquidar sus deudas.
- Obliga a intentar un **acuerdo extrajudicial** entre deudor y acreedor por medio de un notario o mediador concursal, que será **retribuido por el propio deudor**.
- En caso de no llegar a ningún acuerdo, se instará al **concurso de la persona deudora**. En esta fase se liquidarán todos sus bienes y patrimonio.

- Se podrá pedir la exoneración de las deudas que no sean con Hacienda ni con la Seguridad Social siempre y cuando se paguen todo el resto de créditos y el 25 % de los ordinarios o bien si se acepta un plan de pagos de cinco años por las deudas pendientes.

- Para acceder a la exoneración de la deuda definitiva no se puede haber rechazado ningún trabajo durante los últimos cuatro años; se tiene que aceptar entrar en un registro público concursal; no puede mejorar la situación económica. De no cumplirse estos criterios se puede revocar la cancelación de las deudas.

- La cancelación de la deuda no afecta a los avalistas.

Los cambios normativos en materia hipotecaria han coincidido con reformas del marco legal con que opera en los desahucios. La primera tiene lugar en 2009 a través de la **Ley de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y eficiencia energética de los edificios**, denominada Ley del desahucio exprés. La segunda ley, en **2013, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de vivienda**, Ley 4/2013. Ambas se orientan a facilitar el desahucio de alquiler sin atender a las causas por las que no se está haciendo frente al pago. La última, además, **acorta de 5 a 3 años la duración mínima del contrato de alquiler** y desvincula las subidas de renta del índice de precios al consumo.



# Notas

1. TRILLA, C. (2014), *Habitatge i estat del benestar a Catalunya*, Barcelona, p. 5.
2. OBSERVATORI DESC (2013), *Emergència habitacional en el estado español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de Derechos Humanos*, Barcelona.
3. TRILLA, C. (2014), «Desigualdad y vivienda», en *ACE: Architecture, City and Environment*, p. 109 y ss.
4. NASARRE, S. (2014), «Leases as an alternative to homeownership in Europe. Some key legal aspects», en *European Review of Private Law*, 22.
5. TRILLA, C., y BERMÚDEZ, T. (2014), «Un parc d'habitatges de lloguer social. Una assignatura pendent a Catalunya». *Dossier Catalunya Social*, Taula del Tercer Sector, Barcelona.
6. TRILLA, C., y BERMÚDEZ, T. (2014), «Un parc d'habitatges de lloguer social. Una assignatura pendent a Catalunya». *Dossier Catalunya Social*, Taula del Tercer Sector, Barcelona.
7. FONT, M. y GARCIA M. (2015), «El capital global impulsa l'especulació immobiliària», en *Directa*, n. 380, Barcelona.
8. Ibíd.
9. BORRELL, C., MALMUSI, D., ALTAZCOZ, L., DÍEZ E., PASARÍN, M., RODRÍGUEZ-SANZ M. (2012) «Propuesta de políticas e intervenciones para reducir las desigualdades sociales en salud en España». *Gaceta Sanitaria* 26(2), p. 182-9.
10. EL CRÍTIC.CAT (2015), *Crisi i salut mental, retrat d'una societat ferida*, 28 de abril de 2015.
11. CODONY, M., ALONSO, J., ALMANSA, J., VILAGUT, G., DOMINGO, A., PINTO-MEZA, A., y HARO, J. (2007), «Utilización de los servicios de salud mental en la población general española». *Resultados del estudio ESEMeD-España. Actas Españolas de Psiquiatría*, 35(2), p. 21-2.
12. GILI, M., y GARCÍA, J. (2015) «Crisis económica y salud mental». *Informe SES-PAS, Gaceta Sanitaria*, 2014, 28, p. 104-108.
13. WHO (2011), European Centre for Environment and Health. *Environmental burden of disease associated with adequate housing*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
14. BONNEFOY, X. (2007), «Inadequate housing and health: an overview», *International Journal of Environment and Pollution*, 30(3/4), p. 411-429.
15. EVANS, G. W.; WELLS, N. M., y MOCH, A. (2003). «Housing and Mental Health: A Review of the Evidence and a Methodological and Conceptual Critique». *Journal of Social Issues*, 59(3), p. 475-500. doi: 10.1111/1540-4560.00074.
16. Càritas Diocesana de Barcelona. (2013), *Llar, habitatge i salut acció i prevenció residencial*, Barcelona.
17. BURGARD, S. A, SEEFELDT, K. S., y ZELNER, S. (2012). «Housing instability and health: findings from the Michigan Recession and Recovery Study», *Social Science & Medicine* (1982).

18. ARCAYA, M., GLYMOUR, M. M., CHAKRABARTI, P., CHRISTAKIS, N. A, KAWACHI, I., y SUBRAMANIAN, S. V. (2014). *Effects of proximate foreclosed properties on individuals systolic blood pressure in Massachusetts 1987 to 2008*, *Circulation*, 129(22), p. 2262–8.
19. KRIEGER, J., & HIGGINS, D. L. (2002), «Housing and Health: Time Again for Public Health Action». *American Journal of Public Health*, 92(5), p. 758–768.
20. Véase, por ejemplo, *Informe Extraordinari 2012 del Síndic de Greuges* «La pobreza infantil a Catalunya» y «El impacto de la crisis en los niños», UNICEF 2012.
21. Centro de Investigaciones de UNICEF, (2014). *Los niños de la recesión. El impacto de la crisis económica en el bienestar infantil en los países ricos*, Florencia.
22. GONZÁLEZ-BUENO, G., BELLO, A. y ARIAS, M. (2012). *La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños*, Madrid.
23. BEEN, V. et al. (2011). *Foreclosure and Kids: Does Losing Your Home Mean Losing Your School?* IESP & The Furman Center.
24. Grup EMIGRA (2010), *Estudi sobre la incidència de la matrícula viva als municipis de la província de Barcelona*, Barcelona: Diputació de Barcelona, Àrea de Educació.
25. *Ibíd.*
26. PONCE, J. (2009), «Les relacions entre el nivell autonòmic i el local en l'àmbit de l'habitatge», en *Dret a l'habitatge i servei públic d'allotjament català*, Institut d'Estudis Autonòmics (colecció, n. 67), p. 156.
27. PONCE, J. (2011), *El servicio de interés general de vivienda, Realidad Urbana, Ekiten-Thinking*, 2011.
28. PONCE, J., «Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)», *Revista Catalana de Dret Públic*, 20 de mayo de 2015.
29. Sentencia 1649/12 del Juzado de Primera Instancia n. 39 de Madrid.
30. Por ejemplo, la sentencia SIMENTHAL de 9 de marzo de 1978, sentencia de Costa contra ENEL del 17 de julio de 1964.
31. El Observatori DESC ha elaborado una guía de *Administració local i dret a l'habitatge: intervenció sobre els immobles desocupats* dirigida a los ayuntamientos que quieran movilizar patrimonio en desuso. (2014)



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









# NOTA METODOLÓGICA

Este capítulo **analiza el impacto de la crisis hipotecaria en Cataluña a través de 905 encuestas y diferentes entrevistas en profundidad llevadas a cabo** entre los meses de septiembre de 2014 y febrero de 2015 a personas afectadas por la hipoteca que viven en Cataluña.

A diferencia de los informes periódicos del Consejo General del Poder Judicial y de los datos que ofrecen el Instituto Nacional de Estadística y el Banco de España, la investigación incide en tres aspectos relevantes.

En primer lugar, al igual que se hizo en el informe *Emergencia habitacional en el Estado español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de Derechos humanos* (2013), elaborado conjuntamente por el Observatorio DESC y la PAH, se aportan datos sobre las condiciones de vulnerabilidad de las personas afectadas.

En segundo lugar, para hacer frente a la opacidad de los bancos y de las empresas de suministros básicos, se incluye información sobre el comportamiento de estas organizaciones. La posibilidad de comparar esta información con los resultados obtenidos en 2013 nos permite conocer la evolución de la problemática en Cataluña.

Más allá de aportar información sobre el perfil sociológico y el comportamiento de las entidades financieras en Cataluña, el presente capítulo, como tercer punto, analiza por primera vez los impactos de la problemática hipotecaria en la salud de las personas afectadas, incluyendo la de los menores. Y por último, se incluye una sección exclusivamente dedicada a valorar las consecuencias de la crisis hipotecaria en los menores que conviven en el hogar.

## LA ENCUESTA

La encuesta se lanzó el 8 de septiembre de 2014 vía internet a través de la página web de la PAH utilizando el software Survey-Monkey. Se cerró el 20 de noviembre de 2014 con 2.688 respuestas provenientes de todo el Estado español. De estas respuestas, se han escogido sólo aquellas que:

- 1/ Provenían de Cataluña.
- 2/ La persona encuestada había tenido una relación directa con la hipoteca.
- 3/ Habían respondido a todas las preguntas.

A la persona que contestaba la encuesta se le pedía que completara el cuestionario en representación de su unidad familiar. Así pues, encontramos apartados que se refieren exclusivamente a esa persona; otros que se centran en la unidad familiar, y otros en alguno de los menores.

En total, la muestra incluye **905 encuestas** que representan **905 hogares con 822 niños y adolescentes a cargo**. Estas respuestas **se han comparado con las 675 respuestas obtenidas de personas afectadas en Cataluña en 2013**. La comparación permite visualizar la evolución de la situación en Cataluña.

Los resultados de la muestra detallan el perfil sociodemográfico y la situación de vulnerabilidad de las personas encuestadas, e informan sobre su situación habitacional y la actitud de las entidades financieras y empresas de suministros. Asimismo, se

analizan con cierta concreción los impactos en la salud de la persona encuestada y de uno de sus hijos, comparando los niveles de salud con los de la población general mediante la Encuesta de Salud de Cataluña de 2013. Finalmente, se describen los impactos de la crisis hipotecaria en los menores que conviven en el hogar. Para ello, se analiza la movilidad escolar, el acceso a actividades extraescolares y de ocio, así como la afectación de las relaciones familiares.

## LAS ENTREVISTAS

Para profundizar la información recogida a través de las encuestas y valorar la existencia de otras situaciones que se escapan, **se han llevado a cabo 10 entrevistas con personas afectadas** por la crisis hipotecaria. Estas personas están vinculadas a diferentes PAH de Cataluña y se encuentran en diferentes fases del procedimiento de ejecución hipotecaria.

Asimismo, se ha contado con datos recogidos en el marco de otra investigación (MOVIBAR<sup>1</sup>, Grupo EMIGRA, UAB), centrada en la movilidad escolar del alumnado en la región metropolitana de Barcelona.

Al igual que con las encuestas, la vía de contacto con las personas afectadas ha sido su vinculación con la PAH. La selección se ha orientado a recoger la máxima diversidad respecto a experiencias que son diferentes y complejas. Se han intentado combinar los perfiles en términos laborales, franjas de edad, estado de salud y ubicación geográfica.

---

1 - «La movilidad del alumnado y su impacto en la escolarización en la región metropolitana de Barcelona: tipos, procesos y tendencias» Un proyecto financiado por el Plan Nacional de Investigación Científica y Técnica. Referencia: CSO2012-34285. Investigadora principal: Dra. Sílvia Carrasco, Universitat Autònoma de Barcelona

# ADVERTENCIAS METODOLÓGICAS

Hay ciertos apuntes metodológicos que se deben hacer antes de empezar. Por un lado, hay que decir que este estudio no pretende ser representativo ni de la población con dificultades hipotecarias, ni de las familias vinculadas a la PAH. El objetivo es retratar tendencias y hacer visibles problemáticas relacionadas con la crisis hipotecaria paralelamente con los recortes en servicios públicos de asistencia social.

Aunque en las diferentes PAH se disponía de ordenadores con acceso a internet y de voluntarios que ayudaban a rellenar la encuesta, la segunda advertencia tiene que ver con la posibilidad de que infrarrepresente a las personas que no tienen acceso a internet.

En tercer lugar, el idioma de la encuesta es el castellano y esto puede dar lugar a una infrarrepresentación de la población migrante con problemas para hacer frente a la hipoteca que no domina esta lengua.

Finalmente, la encuesta la responden principalmente personas que están actualmente en contacto con la PAH y que, por lo tanto, se encuentran en estadios previos o iniciales de la ejecución hipotecaria. De este modo, se puede haber infrarrepresentado al número de personas ya desahuciadas o que han conseguido la dación en pago.





---

# Julio



Julio tiene 54 años y vive en el barrio de Poblenou, Barcelona, con su mujer y dos hijas de 32 y 19 años, ambas estudiantes. A raíz de una enfermedad hereditaria, tuvo que dejar su oficio de fontanero. Actualmente, los ingresos familiares suponen unos 1.000 euros mensuales. Las hijas hacen trabajos esporádicos que les permiten cubrir algunos gastos personales. No reciben ayudas de los servicios sociales ni de ninguna otra entidad asistencial.

Los cuatro conviven en el piso que compraron en 2006 con una hipoteca de Catalunya Caixa de 390.000 euros. Desde la firma de la hipoteca hasta el momento que tuvieron que dejar de pagar habían devuelto 140.000 euros. Sin embargo, su deuda actual sigue siendo de 390.000 euros.

Las primeras dificultades aparecieron en 2010, cuando disminuyeron los ingresos familiares debido al menor volumen de trabajo que tenía Julio. Poco más tarde, aparecieron los pro-

blemas de salud. En la primavera del 2012 se le implantó un desfibrilador y tuvo que dejar el empleo.

Su día a día está marcado por la incertidumbre y la necesidad de recortar gastos. A pesar del riesgo vital que ello supone, se ve forzado a aceptar esporádicamente trabajos informales como fontanero.

Se les ha denegado repetidamente la justicia gratuita con el argumento de los ingresos obtenidos durante los últimos meses que Julio trabajó, en el año 2012, y porque en 2013 cancelaron unos fondos de pensiones para pagar deudas.

El banco les ofrece la dación en pago, pero no un alquiler social en el mismo piso, ni tampoco en alguno de la zona. Para quedarse en él, les piden un alquiler de 700 euros, imposible de asumir en las circunstancias actuales. Julio sospecha que la atractiva ubicación de la vivienda juega en su contra.

# «Lo que no haremos es decir a nuestras hijas que dejen de estudiar»

En la primavera de 2014 llegó la demanda de ejecución hipotecaria. Desde el verano, sin embargo, las conversaciones con el banco se encuentran paradas. Julio lo atribuye a la compra de Catalunya Caixa por el BBVA. Recientemente, han recibido la propuesta de firmar un contrato por el que el banco se comprometería a detener la ejecución y el aumento de los intereses durante seis meses, a cambio del compromiso de no emprender ninguna acción –denuncias, protestas...– contra ellos. Julio y su esposa se han negado.

## **La mala salud como origen del problema**

La enfermedad de Julio requiere unas condiciones de vida y trabajo que no impliquen esfuerzos físicos ni tampoco altos niveles de estrés. Él describe su miedo a sufrir una crisis en situaciones que le provocan ansiedad, tales como los encuentros con representantes del banco, a las que procura asistir acompañado. Además, describe la presencia constante de las preocupacio-

nes en el día a día, a pesar de que trata de gestionarlas y de transmitir las lo menos posible al resto de la familia.

Aparte del problema cardíaco, también explica su sensación de encontrarse más débil, más vulnerable ante pequeños problemas de salud que anteriormente no le preocupaban. Lo atribuye al hecho de haberse visto obligado a cambiar hábitos vinculados con la prevención: el empeoramiento de la alimentación y la falta de acceso a productos farmacéuticos que consumía en el pasado, más allá de los analgésicos de uso común, que sí que le resultan asequibles.

## **El impacto sobre la hija menor**

La hija menor tenía 17 años y estudiaba bachillerato cuando comenzaron los problemas. Cuando le explicaron la situación, su rendimiento escolar empeoró, pero enseguida, inspirada por los padres, reaccionó con un cambio de actitud hacia los estudios y hacia los gastos. Consiguió el título de bachillerato, al tiempo

que ha ido buscando pequeños trabajos para no tener que necesitar dinero de los padres.

Julio cree que se ha hecho más fuerte y responsable desde entonces. Se trata, dice, que sea consciente de lo que pasa y aprenda de ello de cara a su vida futura, pero al mismo tiempo hay que evitar que la situación le suponga un peso excesivo. En este sentido, Julio pone mucho énfasis en el esfuerzo que han hecho para evitar que la vida de la hija cambie radicalmente.

Por el momento no han tenido que abandonar el domicilio, y han podido continuar asumiendo el pago de los estudios, a pesar de no haber conseguido las becas que han solicitado. Aunque ella se ofreció, los padres no permitieron que buscara un empleo a tiempo completo. Ahora cursa un módulo profesional y tiene intención de ir después a la universidad. Julio y su mujer consideran que esto es vital para poder ofrecerle oportunidades de futuro, aunque más adelante decida trabajar de otra cosa.

# Perfil sociológico de las personas encuestadas y tipología de los hogares

Conocer la situación de las personas afectadas es fundamental para impulsar políticas que se ajusten a la realidad. La muestra aporta información básica sobre las personas afectadas: dónde viven, origen nacional, nivel de estudios, participación en la PAH, situación laboral y los ingresos de que disponen.

## UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y ORIGEN NACIONAL

La mayoría de las personas encuestadas, el 72%, vive en la provincia de Barcelona, el 8% en Gerona, el 9% en Lérida y el 12% en Tarragona. Esta distribución se corresponde aproximadamente con los datos de 2014 del Consejo General del Poder Judicial, según los cuales el 65% de las ejecuciones hipotecarias tuvieron lugar en Barcelona, el 15% en Tarragona, el 7% en Lérida y el 4% en Gerona.

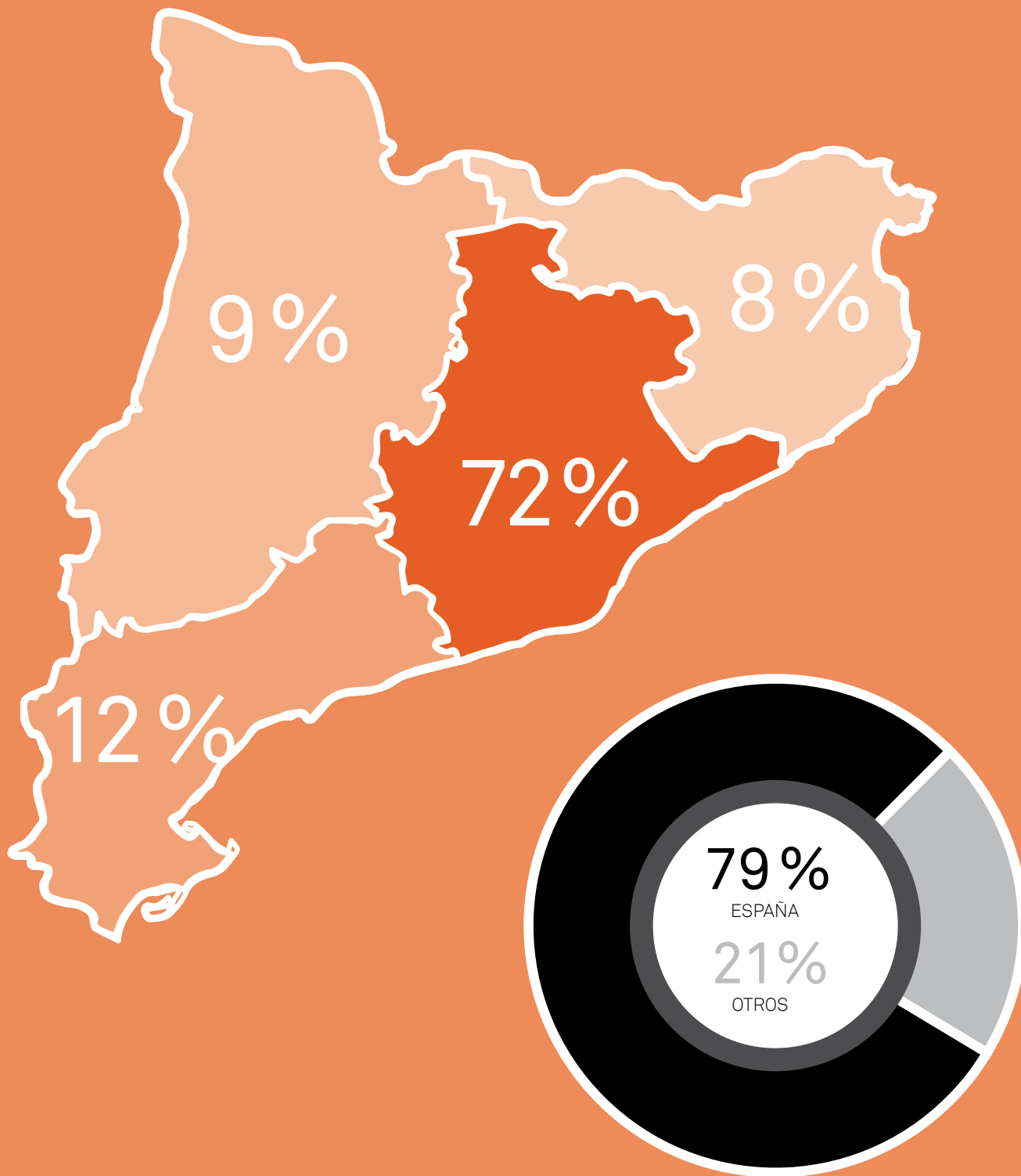
Casi el 80%, el 79% de las personas encuestadas, ha nacido en Estado español (figura 1). Entre las personas nacidas en países extranjeros, la comunidad más afectada es la ecuatoriana, 24%. En la encuesta anterior el porcentaje de personas nacidas en Estado español era del 84%, por tanto parece que en esta ocasión ha participado más población nacida fuera del Estado español.

La distribución geográfica de las personas afectadas de origen migrante presenta cierta concentración en Tarragona, ya que existe el 14% de personas afectadas nacidas fuera del Estado español de toda Cataluña.

De las 905 personas que forman parte de este estudio, el 62% son mujeres y el 38% hombres. Sus promedios de edad son 43 y 44 años, respectivamente.

Figura 1:

DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS ENCUESTADAS SEGÚN PROVINCIA Y SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO





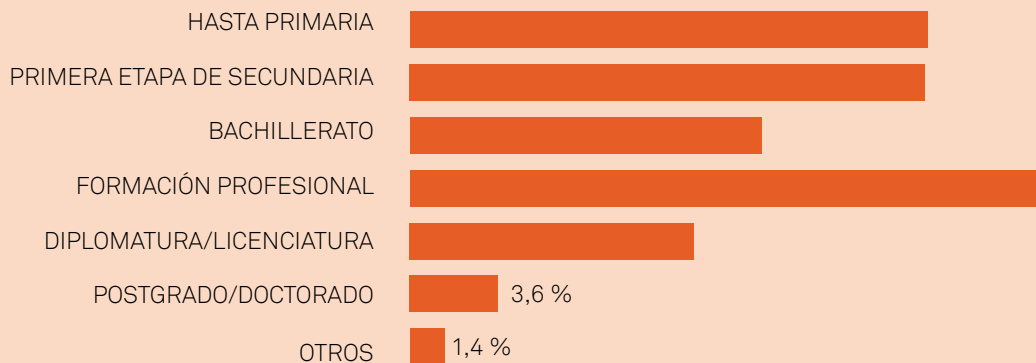
## NIVEL DE ESTUDIOS

La distribución de los niveles de estudios de las personas encuestadas es parecida al del conjunto de la población de Cataluña. El porcentaje de encuestados con estudios universitarios es el 15 % (figura 2), y se acerca al global de Cataluña (19,9%), según la ESCA

(Encuesta de Salud de Cataluña), 2013. Sin embargo, la formación universitaria cambia según el área geográfica: 26 % en Barcelona capital, 14 % en el resto de la provincia de Barcelona y 12 % en el resto de Cataluña.

Figura 2:

NIVEL DE ESTUDIOS ALCANZADOS



Yo lo tengo muy claro. Es algo que he buscado toda la vida y no sabía cómo: ser útil. Ahora me siento útil. Esto es muy importante para mí, porque a mi edad a veces piensas: bien, ¿qué he hecho con la vida? Con 53 años... Pues ahora tengo un porqué para muchas cosas.

Yolanda, afectada de UCI, Horta, Barcelona.





Los cuatro primeros meses después de dejar de pagar fueron horribles, una manipulación total. Y nosotros éramos vulnerables y estábamos desinformados, no como ahora.

Mamen, afectada de Banco Santander, Amposta



## EMPODERAMIENTO Y PARTICIPACIÓN EN LA PAH

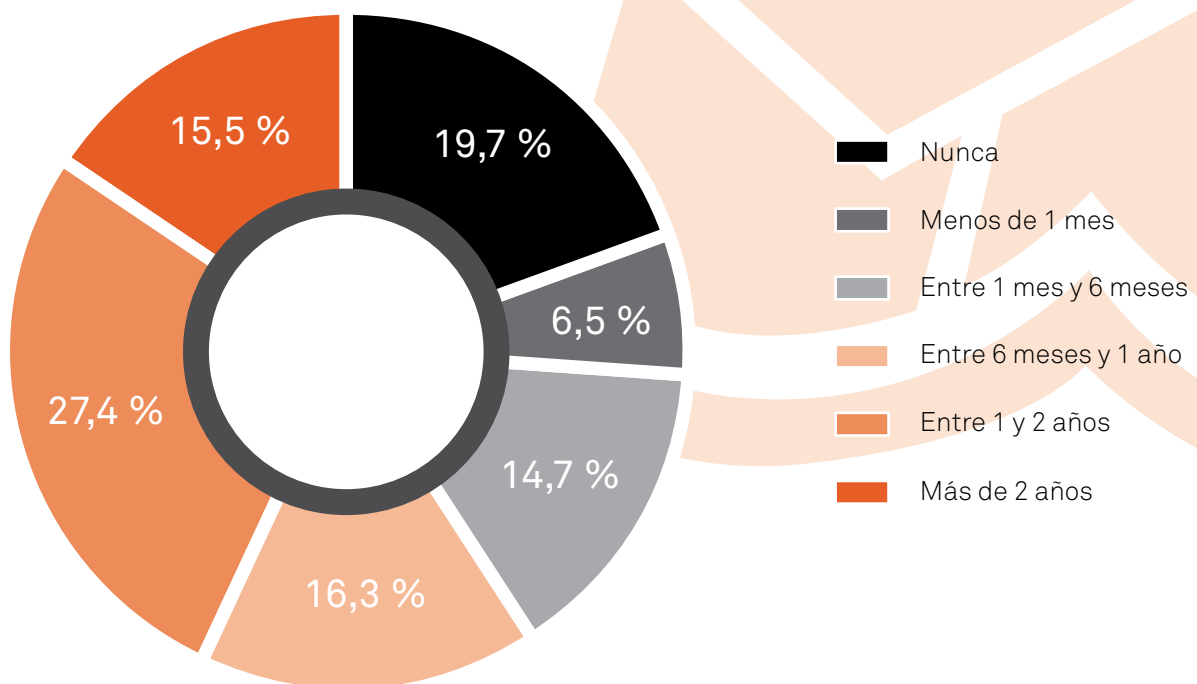
La muestra está conformada por personas que, a pesar de su situación de vulnerabilidad, tienen un alto nivel de participación y movilización social.

El 80% de los encuestados ha ido alguna vez a una reunión o asamblea de la PAH. De estos, el 15% lleva menos de un mes participando en la PAH, el 6% entre uno y seis meses, el 16% entre 6 meses y un año, el 27% lleva entre uno y dos años, y el 15% lleva más de dos años (figura 3).

Muchos de los encuestados han participado en acciones concretas de la PAH: el 57% ha participado en acciones por un caso individual, el 51% en acciones de negociación colectiva, el 43% fueron en acciones para detener desahucios y el 56% han asistido a manifestaciones. Son cifras muy altas de participación y movilización teniendo en cuenta de que se trata de población en riesgo de vulnerabilidad.

Figura 3:

PARTICIPACIÓN EN LA PAH



## COMPOSICIÓN DEL HOGAR

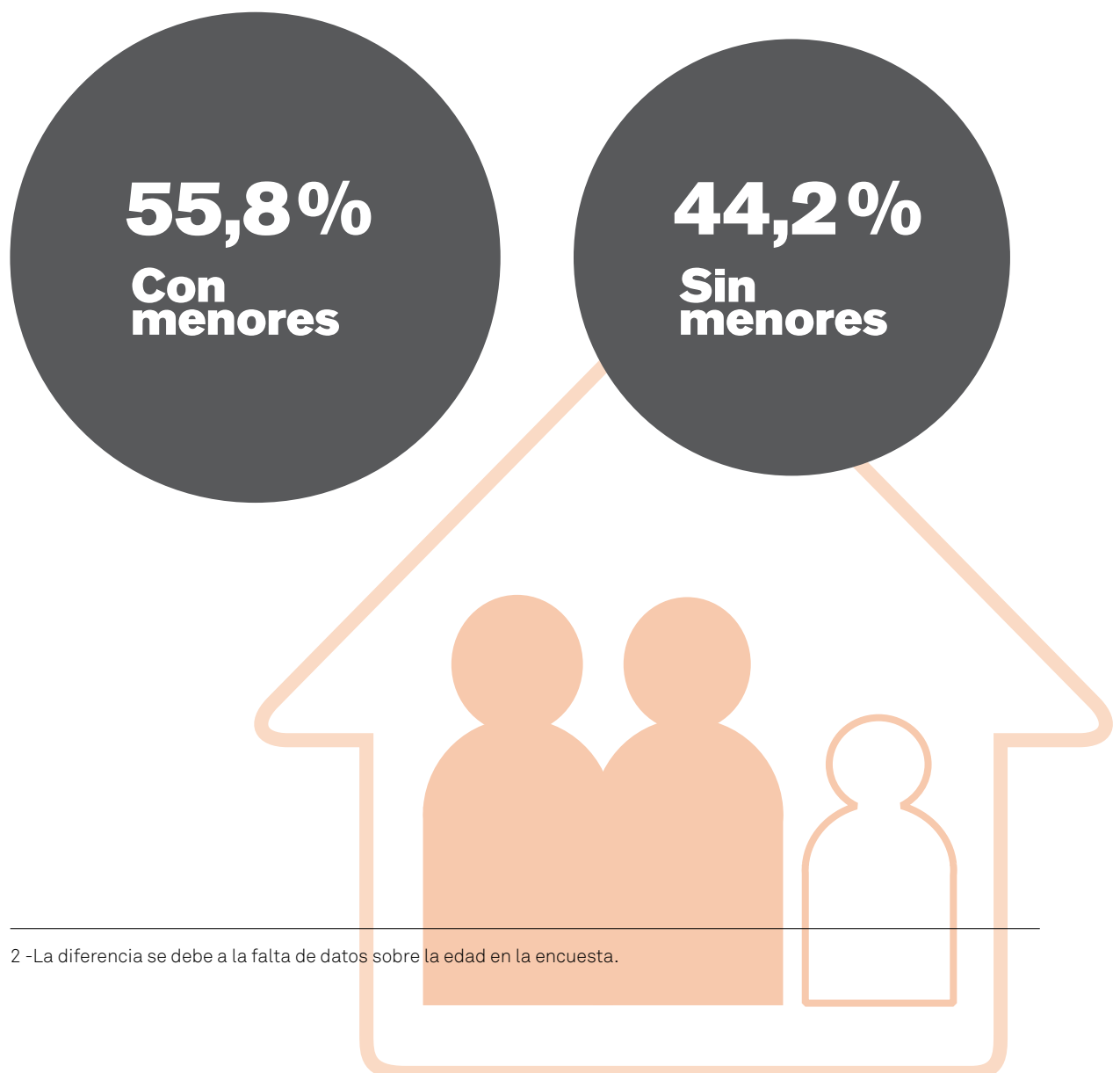
De las 905 personas afectadas que han contestado la encuesta, el 65 % vive en pareja, y más de la mitad, el 56 %, tiene menores a su cargo (figura 4). En total, la muestra incluye a 822 niños y adolescentes, la mayoría de los cuales, el 78 %, aunque todavía en la vivienda hipotecada.

De este modo, en la muestra por cada 10 adultos, hay 9 menores afectados. De los menores, 688 se encuentran en edad escolar, es decir, tienen entre 3 y 17 años; 130<sup>2</sup> tienen entre 0-2 años.

Figura 4:

PORCENTAJE DE PERSONAS ENCUESTADAS CON Y SIN MENORES DE 18 AÑOS A CARGO

>18





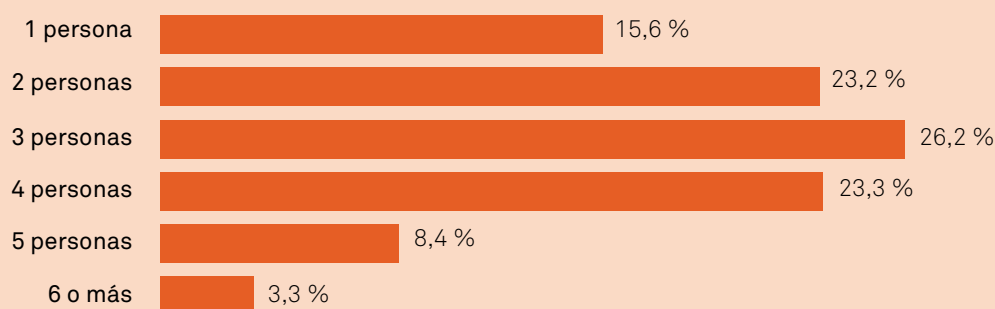
Perdí mi casa hace cuatro años porque no conocía la PAH. Ahora vivo en casa de mis padres con mis hijas y con ellos. Yolanda, afectada de UCI, Horta, Barcelona.



Figura 5:



NÚMERO DE PERSONAS DE LA FAMILIA QUE VIVEN EN LA VIVIENDA



Casi el 50% de los hogares afectados entrevistados están integrados por dos o tres personas de la misma familia (figura 5). La mayoría, el 78%, aún vive en la vivienda hipotecada. El resto de familias vive de alquiler, el 11%, o en casa de familiares y amigos, el 9%.

En concreto, mientras que el 9% de los nacidos en el Estado español viven en casa de familiares y amigos sin pagar, tan sólo el 2% de los nacidos fuera se pueden permitir esta solución. Este hecho se debe a la disponibilidad de redes familiares de las personas nacidas aquí.



## SITUACIÓN LABORAL

Las dificultades para pagar la hipoteca afectan especialmente a las personas paradas con hijos. La comparación con la muestra de 2013 señala el aumento de personas en paro sin prestación.

Cerca del 40% de las personas encuestadas se encuentra en el paro. Esta proporción duplica el número de personas en paro en Cataluña, el 20% según datos del IDESCAT de 2014. Y sólo el 15% tiene acceso a la prestación por paro. El porcentaje de personas afectadas con prestación ha disminuido si se compara con la muestra de 2013. En ese momento, el 19% se encontraba en esa situación. A su vez, el número de personas paradas sin prestación era y sigue siendo del 24%.

Las personas en paro son las que sufren más dificultades para hacer frente al pago de la hipoteca. En consecuencia, sólo el 14% de las personas entrevistadas en paro están al corriente del pago de las cuotas, frente al 27% de las personas que tienen trabajo.

Hay una mayor proporción de gente parada fuera de la provincia de Barcelona. En concreto, Barcelona capital presenta el 32% de personas hipotecadas en paro, el resto de Barcelona el 41%, y el 43% en el resto de Cataluña.

El paro afecta especialmente a las personas con menores a su cargo, el 44%, frente al 34% que no tienen (figura 6). La mayor incidencia del paro entre las personas con niños a su cargo confirma que en Cataluña tener hijos aumenta las probabilidades de riesgo de pobreza y vulnerabilidad social.

Por su parte, las personas con trabajo que no pueden hacer frente al pago de la hipoteca representan el 45% del total. De éstas, el 25% tiene un contrato indefinido, el 12% un contrato temporal, el 6% serían autónomos, y el 2% trabaja sin contrato.

Finalmente, el 10% de las personas afectadas son jubiladas o pensionistas, mientras que el 10% restante se encuentra en otras situaciones.

Figura 6:

### SITUACIÓN LABORAL

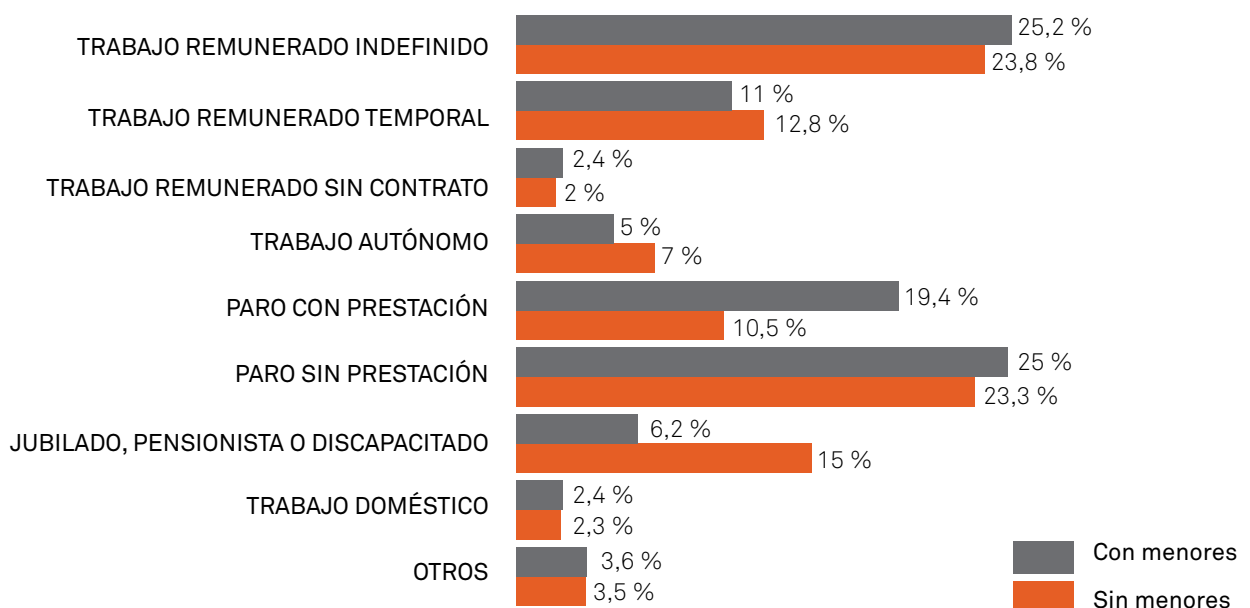
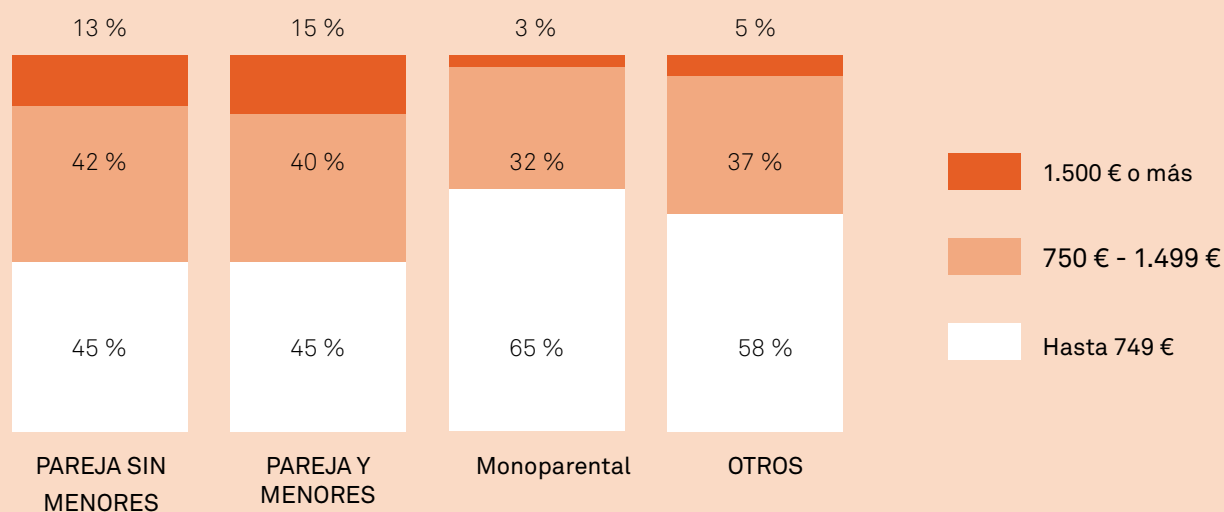


Figura 7:

MENSUALES SEGÚN TIPO HOGAR



## NIVEL DE INGRESOS

El nivel de ingresos de las unidades familiares afectadas contrasta con el de la población catalana en general. Así, la mitad de los hogares entrevistados tiene ingresos totales mensuales inferiores a 750 euros, mientras que en Cataluña, según datos del IDESCAT 2013, sólo el 8% de los hogares tiene ingresos inferiores a 750 euros.

Aunque los gastos son mayores, tener menores a cargo no se corresponde con un volumen de ingresos más elevado. Los ingresos tampoco varían en función del lugar de residencia. Sólo el 11% tiene ingresos totales superiores a 1.500 euros al mes.

La falta de ingresos se concentra en familias numerosas y hogares monoparentales (figura 7). Así, el 65% de los hogares monoparentales y de las familias con 6 o más miembros vive con menos de 750 euros mensuales.

La mayoría de familias encuestadas, aproximadamente el 80%, vive de unos ingresos mensuales totales por debajo de los 1.250 euros, tanto si tienen menores a cargo como si no tienen.



De los 600 € del primer sueldo trabajando en el matadero, me han restado el coste del material y me han quedado poco más de 200 €. Angie afectada de Bankia, Gerona.



---

# Ainhoa



36 años, madre soltera, vive en casa de sus padres con su hija, y es una afectada de Catalunya Caixa.

Ainhoa se encuentra en paro y está en proceso de conseguir la dación en pago. Al ver que debía reducir gastos, decidió irse a vivir a casa de sus padres con su hija de 3 años.

En 2005 cobraba de media unos 1.500 euros, horas extras aparte, y en ese momento su pareja también cobraba bastante, en torno a los 2.000 euros. Con esta perspectiva, decidió comprarse un piso en Terrassa que le costó 147.000 euros y que Catalunya Caixa le financió a través de una hipoteca al 100%. Las primeras cuotas eran de 700 euros y acabaron subiendo hasta llegar a los 995.

En 2013, tiempo después de quedarse en paro, ya no pudo más. Decidió dejar de pagar e ir a vivir con sus padres. Antes, sin

embargo, le concedieron una subrogación y una refinanciación. Esto ha provocado que, a pesar de haber pagado durante 8 años, la deuda actual sea 6.000 euros superior a la deuda inicial.

Actualmente, se encuentra en negociación para conseguir la dación en pago. La primera propuesta por parte del banco fue aprobar la dación, pero con una deuda de 47.000 euros para sus padres, que tienen 74 y 69 años, están jubilados y aún pagan su propia hipoteca.

Al no aceptar la propuesta, el banco fue bajando hasta plantarse en 20.000 euros de deuda para los padres, ya que a ella no le pueden reclamar nada debido a su situación de insolvencia. Ainhoa quiere conseguir la dación a cambio de abonar 3.000 euros en efectivo en el momento de la firma, cantidad que conseguiría reunir con ayuda de sus parientes. El banco lo está considerando.

# «No nos olvidemos que no se quedan sólo con el piso, también las ilusiones de una vida, y eso no tiene precio»

Los ingresos del Ainhoa se reducen a una ayuda familiar de 337 euros. Los servicios sociales están estudiando la posibilidad de añadir la cantidad necesaria para alcanzar los 426 mensuales.

## Impactos

Para poder pagar las facturas y la hipoteca, Ainhoa tuvo que suprimir muchas cosas. Al principio dejó de comer para alimentar adecuadamente a su hija. Durante mucho tiempo comía básicamente pasta o alimentos en conserva que le proveía la Cruz Roja de Terrassa. En un año y medio ha perdido 30 kilos.

Le cortaron dos veces la luz y una vez el agua. Vendió los muebles, joyas y todo lo que pudo. Ainhoa explica que su hija no ha podido estrenar nada, ni ropa, ni juguetes, sólo los regalos que le han podido hacer. Tener que estar continuamente con negociaciones y esperando resolver un problema

que se prolonga en el tiempo le ha provocado mucha ansiedad y estrés. Gracias a la PAH, Ainhoa no ha perdido la esperanza y ha seguido luchando día tras día. Explica que ha pasado de ir al banco cabizbaja y llorando, a ir con la cabeza bien alta y reivindicando sus derechos.

El estrés también ha afectado especialmente a su madre. Operada de un cáncer de pecho en verano de 2014, a finales del mismo año sufrió un ictus y ahora está en proceso de estabilización como paso previo a una operación a corazón abierto. Como secuela, le ha quedado una afasia. Ainhoa atribuye este nuevo problema de salud a la tensión producida por sus problemas con la hipoteca.

## El impacto sobre la hija

La hija del Ainhoa tiene 3 años y acaba de empezar el colegio. Para poder matricularla, tuvo que empadronarse en casa de sus padres,

en Via Júlia, Barcelona, y una vez la aceptaron en el colegio volver a empadronarse en Terrassa, ya que el banco se lo exigía para seguir negociando la dación en pago.

Con el cambio de casa, madre e hija deben compartir habitación. El septiembre la niña dejó de andar. Desde hace unos meses ha empeorado el control de esfínteres. Tampoco habla como debería hacerlo. Su estado de ánimo es inestable y llora bastante.

Ainhoa debe pasarse muchas horas fuera de casa sin la niña, ya sea haciendo cursos, haciendo trabajos precarios, buscando trabajo o con la PAH, donde está muy implicada. La niña se queda a comer en la escuela gracias a una ayuda del AMPA que cubre el 50% del coste del comedor.

Gracias a la escuela, la niña está en manos de especialistas.



## 4.2.

# Situación hipotecaria y condiciones habitacionales

La crisis de las ejecuciones hipotecarias responde a la conducta de determinadas entidades financieras. Señalar cuáles son y cómo se comportan ante la problemática resulta crucial para invertir la situación. Asimismo, conocer las condiciones habitacionales ayuda a captar el alcance de la problemática.

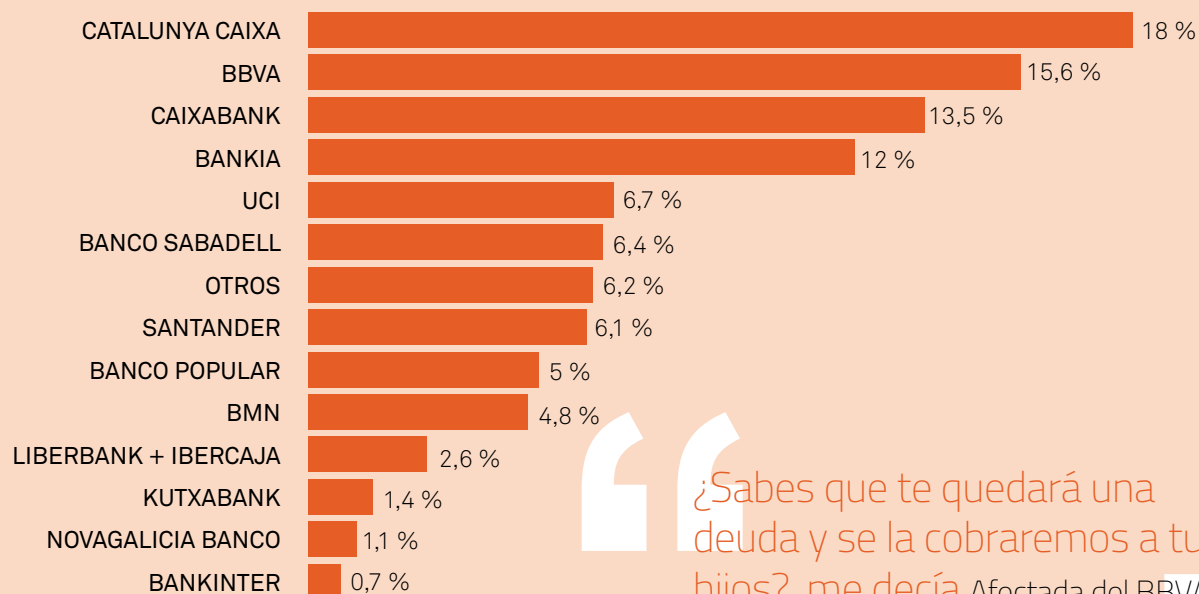
## ENTIDADES FINANCIERAS

Las hipotecas de las personas afectadas pertenecen tanto a bancos rescatados con dinero público como a bancos que presumen de modelo de negocio. Justo es decir que todos ellos han contado con importantes ayudas públicas.

En concreto, las personas de la muestra se concentran en: Catalunya Caixa (18%), BBVA (16%), CaixaBank (13%) y Bankia (12%), entre otros. (figura 8)

Figura 8:

PORCENTAJE DE PERSONAS AFECTADAS SEGÚN ENTIDAD BANCARIA



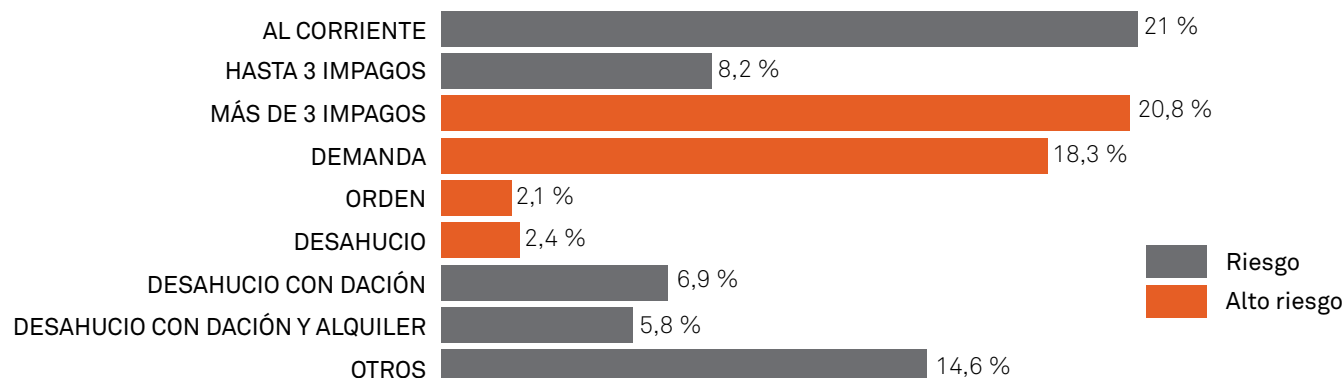
¿Sabes que te quedará una deuda y se la cobraremos a tus hijos?, me decía Afectada del BBVA

Nos ofrecieron parar la ejecución hipotecaria durante seis meses a cambio de que no hiciéramos nada contra ellos: ni poner denuncias, ni protestar, nada. Y no firmamos.»

Julio, afectado de Catalunya Caixa, Poblenuu, Barcelona.

Figura 9:

SITUACIÓN HIPOTECARIA DE LAS PERSONAS TITULARES DE LA HIPOTECA



## SITUACIÓN HIPOTECARIA

La comparación con los datos de 2013 muestra un preocupante progreso de la problemática. En cuanto a los titulares de la hipoteca, el 70% mantiene la vivienda y el 15% ya ha sido desahuciado (figura 9). El porcentaje es bastante superior al de la encuesta anterior, ya que en 2013 sólo el 5% de las personas encuestadas había sido desahuciada.

Así, el 95%, la gran mayoría de la muestra, es o ha sido titular de la hipoteca; el resto, el 5% son avalistas, de los cuales el 4% mantiene el piso y un 2% lo ha perdido.

Los titulares que mantienen la vivienda, sólo el 21% se encuentra al corriente de pago en comparación con el 50% de las personas encuestadas en 2013 (figura 9).

Casi la mitad de las personas afectadas titulares de la hipoteca encuestadas se encuentran en riesgo de perder la vivienda, ya que acumulan más de 3 impagos (21%), han

recibido la comunicación de inicio del procedimiento (18%) o la orden de desahucio (2%) (figura 9).

Un número importante de personas vinculadas la PAH, 107, han conseguido la dación en pago, y de éstas, 49 también el alquiler social.

Las personas que han conseguido la dación en pago suelen participar activamente en la PAH. La mayoría lleva más de 6 meses.

Todas las etapas del proceso de ejecución son duras y suponen graves impactos para las familias. Sin duda, el desahucio es una experiencia de gran violencia que la mayoría de las familias procura evitar. A pesar de ello, el 7% de los menores de la muestra –33 niños– ya han sido desahuciados, y un 36% –177 niños– se encuentran en situación de gran inseguridad habitacional porque acumulan más de 3 impagos o ya han recibido la orden de desahucio.



Somos cinco personas en dos habitaciones, mi padre duerme en el comedor en un plegatín, yo duermo con mi madre en la cama grande. Mis hijas tienen unas literas de estas abatibles y, si bajan de la cama, no pueden abrir el armario. Las pobres están asfixiadas, pero vaya, están acostumbradas a todo.

Yolanda afectada de UCI, Horta, Barcelona.



## CONDICIONES HABITACIONALES

La comparación entre las condiciones habitacionales de las personas encuestadas con la del conjunto de la población de Cataluña indica que la población encuestada vive en pisos más densamente habitados.

Esta densidad se mantiene tanto respecto al total de la población como respecto al resto de hogares hipotecados. Resulta especialmente notable la proporción más elevada de hogares integrados por 5, 6 o más personas (figura 10).

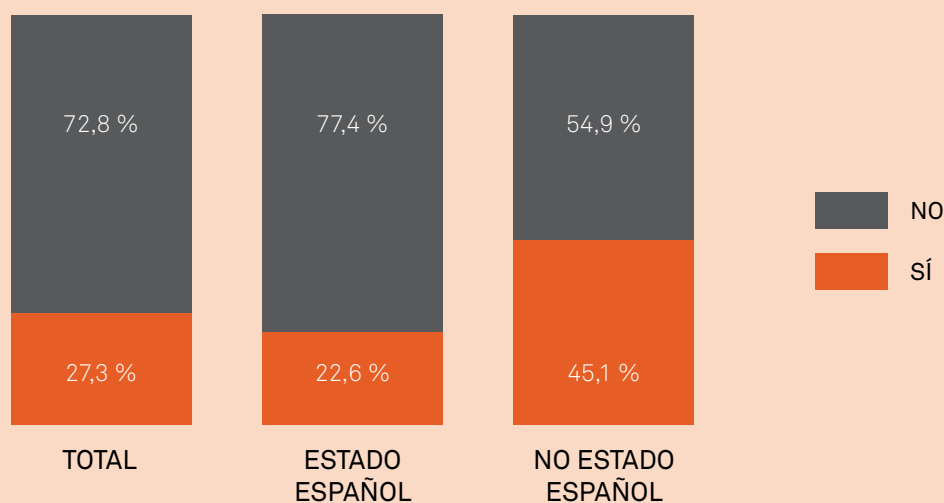
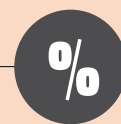
Figura 10: PERSONAS QUE CONVIVEN EN LA VIVIENDA, SEAN FAMILIARES O NO

	TOTAL DEL CENSO, CATALUÑA (INE 2011)	PERSONAS HIPOTECADAS CON PAGOS PENDIENTES (INE 2011)	PERSONAS ENCUESTADAS
1 PERSONA	<b>23 %</b>	<b>17 %</b>	<b>13 %</b>
2 PERSONA	<b>32 %</b>	<b>25 %</b>	<b>21 %</b>
3 PERSONA	<b>21 %</b>	<b>26 %</b>	<b>26 %</b>
4 PERSONA	<b>17 %</b>	<b>25 %</b>	<b>23 %</b>
5 PERSONA	<b>4 %</b>	<b>5 %</b>	<b>10 %</b>
6 o MÁS PERSONAS	<b>2 %</b>	<b>2 %</b>	<b>7 %</b>

Fuente: INE (Censos de Población y Viviendas 2011. Hogares) y datos propios.

Figura 11:

PORCENTAJE DE HACINAMIENTO EN LOS HOGARES ENCUESTADOS SEGUN EL PAÍS DE NACIMIENTO DE LAS PERSONAS ENCUESTADAS



En este sentido, destaca el número de personas afectadas que comparten piso con otras familias. Así, mientras sólo el 0,3% de los hogares catalanes son plurifamiliares (Idescat, 2011), entre las personas encuestadas la proporción es del 14%. De las personas que comparten hogar, más de la mitad, el 59%, tiene menores a su cargo. En concreto, el 15% de las familias encuestadas con menores comparten la vivienda con al menos una persona de otras familias.

En cuanto al número de personas que comparten piso, aumenta cuando se trata de

encuestadas nacidas fuera del Estado español. Casi el 40% de personas encuestadas procedentes de otros países vive con más de 6 personas, frente al 21% de personas autóctonas.

El hacinamiento<sup>3</sup> afecta especialmente a las personas encuestadas nacidas fuera del Estado español. En particular, el 45% de la muestra frente al 23% de personas nacidas aquí (figura 11). En total, 186 menores encuestados viven en condiciones de hacinamiento.



A mi niño, el mayor, lo tenía en casa de una amiga, pero, claro, el resto dormíamos los 4 en una habitación de alquiler, allá aglutinados por 200 €.



3 - Situación que se produce cuando el número de personas por habitación (contando dormitorios, comedor y cocina, pero no baño) es mayor o igual a 1.

---

# Angie y



«Nosotros nos resignamos y empezamos de cero, pero para un niño es muy complicado»

Angie y Adrián, de 30 y 39 años, tienen dos hijos, Juan Antonio de 10 años y Gerard que tiene 5. Viven con los 600 euros que cobra la madre trabajando en el matorral. Adrián está en paro. La familia vive en Gerona, en su piso, donde se han vuelto a instalar después del desahucio. Están luchando para que Bankia los deje quedarse en su casa o en cualquier otra de la entidad en régimen de alquiler social.

Adrián tenía una empresa de construcción que le iba muy bien. Con la crisis, los clientes dejaron de pagar y la familia se fue endeudando. El piso les costó 176.000 euros, de los que pagaron 50.000 de entrada y 126.000 a través de una hipoteca a 30 años. Mientras que al principio las cuotas suponían el 10% de los ingresos, más adelante significaron alrededor del 70%, sin contar impuestos ni suministros.

Con motivo de la crisis, los principales clientes del marido dejaron de pagar. Alargaron la hipoteca 17 años más. Ambos afirman que esta refinanciación fue un engaño ya que, aunque les permitiera

pagar mensualidades menores, la deuda total no disminuía.

En 2012, cuando ya habían recibido la orden de desahucio, decidieron irse a Argentina, donde contaban con el apoyo de la familia de Adrián, para rehacer su vida. Durante su ausencia, se hicieron dos subastas, pero nadie no se quedó con el piso, que continuaba vacío según iban comprobando periódicamente los parientes de Angie.

La familia pasó dos años en Argentina, pero su hijo mayor sufría ataques de asma y allí el tratamiento era muy caro. Además, el niño no aceptaba el cambio de país y la pérdida de contacto con el entorno donde había crecido.

Al volver a Gerona, en verano de 2014, estuvieron viviendo los cuatro en casa de la hermana de Angie hasta que decidieron entrar en casa, que todavía estaba vacía. Desde su regreso, no han recibido ninguna ayuda de los servicios sociales ya que, según les han dicho, no son una familia desestructurada ni con impedimentos para buscar trabajo.



---

# Adrián

A Angie se le denegó la prestación de paro que le correspondería por haber ido a Argentina. La única ayuda que han recibido ha sido alimentaria, a través de Cáritas.

## El impacto sobre los adultos

La falta de recursos les impide calentar la casa. Quien más lo sufre son los padres, que reservan para los hijos la habitación calentada con estufa de aceite, mientras que ellos duermen en el suelo de una habitación fría.

Angie y Adrián están dejando de comer porque no pueden hacer frente a todas las comidas, y aprovechan que en esta franja horaria sus hijos están en la escuela, donde saben que hacen una dieta equilibrada. Durante los cinco meses que llevan en Girona desde que han vuelto, Angie ha perdido 20 kilos.

En general, la situación les ha provocado malestar durante muchos años. Pasar de una situación acomodada a la precariedad, con el añadido del traslado a Argentina y la vuelta posterior, no ha sido nada fácil. Adrián se siente muchas

veces hundido, ya que no está acostumbrado a no trabajar. Le desespera no poder contribuir a mejorar la situación familiar.

El proceso de negociación con Bankia les está produciendo mucha angustia y nerviosismo, pero han sabido preservar el apoyo mutuo dentro de la pareja, y ahora, en gran parte gracias a la PAH, han recuperado la esperanza y los ánimos para conseguir su objetivo: un alquiler social que les permita empezar de nuevo.

## El impacto sobre los hijos

Los niños han visto muy limitado el acceso a juguetes, a regalos y a alimentos como yogures. La escuela subvenciona de momento la mitad de la cuota de comedor, a pesar de que recientemente han comenzado a exigir que la familia la asuma entera.

En casa, sin embargo, la dieta de los niños es mucho más limitada: viven con alimentos básicos y escasean productos frescos. Gracias a la ayuda de familiares, y últimamente a los compañeros de trabajo de Angie, tienen acceso esporádico a carne y a otros

alimentos que les aportan cierta variedad.

Las privaciones materiales dificultan hacer reformas necesarias al piso. El padre, sin embargo, se esfuerza por crear un buen ambiente y procura que la humedad no afecte los problemas respiratorios de los hijos.

El hijo mayor no asumió nunca el cambio que supuso el traslado de país. Sus dificultades para adaptarse al nuevo entorno hicieron que necesitara ayuda psicológica. A la vuelta, sin embargo, se sintió decepcionado al comprobar que no iría a su escuela anterior, concertada. La nueva escuela, pública, se encuentra a 3 km de casa, y los niños tienen que ir andando o en bicicleta.

Para contentarle, los padres han conseguido que sea admitido en el club de su antigua escuela, de momento de forma gratuita, donde se encuentra con sus antiguos amigos. Su rendimiento escolar ha empeorado. Además, a menudo se muestra enfadado. Está a la espera recibir atención psicopedagógica.

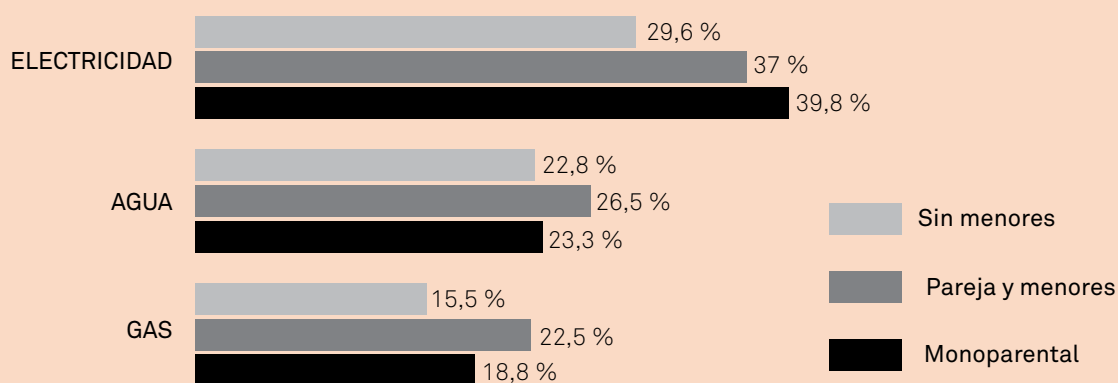
## 4.3.

# Acceso a necesidades básicas

A través de las encuestas y de las entrevistas, se han evidenciado situaciones de privación material grave<sup>4</sup> que comprometen el bienestar de todos los miembros del hogar. De los diferentes indicadores que propone el IDESCAT se han profundizado en: las dificultades para pagar los suministros básicos del hogar y los gastos escolares, para acceder a alimentos suficientes y a ayudas alimentarias.

Figura 12:

CORTES DE SUMINISTROS A PERSONAS ENTREVISTADAS, A FAMILIAS CON MENORES Y HOGARES MONOPARENTALES



## POBREZA ENERGÉTICA

El 50% de los hogares encuestados sufre pobreza energética. De hecho, las dificultades para pagar los recibos del hogar llegan a tal punto que un tercio ha sufrido cortes de suministros básicos. Pagar el recibo de la luz supone una dificultad de primer orden para una parte importante de las personas afectadas y muy especialmente para los hogares monoparentales.

Como se observa en el gráfico anterior (figura 12), las familias monoparentales afectadas por la hipoteca tienen más probabilidades de sufrir cortes de luz que el resto de familias. De hecho, casi la mitad de los hogares encuestados con menores, el 44%, ha sufrido el corte de algún suministro básico. 117 menores han sufrido cortes de los tres suministros básicos.

4 - La «privación material grave» se mide por la falta de al menos 4 de los siguientes indicadores: pagar el alquiler, la hipoteca y servicios públicos; mantener la vivienda a una temperatura adecuada; hacer frente a gastos inesperados; comer carne o proteínas con regularidad; hacer vacaciones; tener televisor, lavadora, coche y teléfono



Nos hemos quedado en la pobreza total. Ahora tengo dos facturas pendientes de pagar, de luz y agua. El teléfono lo pago yo, de tarjeta, internet no lo puedo pagar. Son prioridades... No me compro ropa desde hace mucho tiempo, esto que llevo me lo han dado.

Carme, afectada de Bankia, Eixample Dret, Barcelona.



## GASTOS ESCOLARES Y OTRAS NECESIDADES BÁSICAS

Junto con el pago de los suministros, el acceso a alimentos y a ropa representan gastos difíciles de satisfacer.

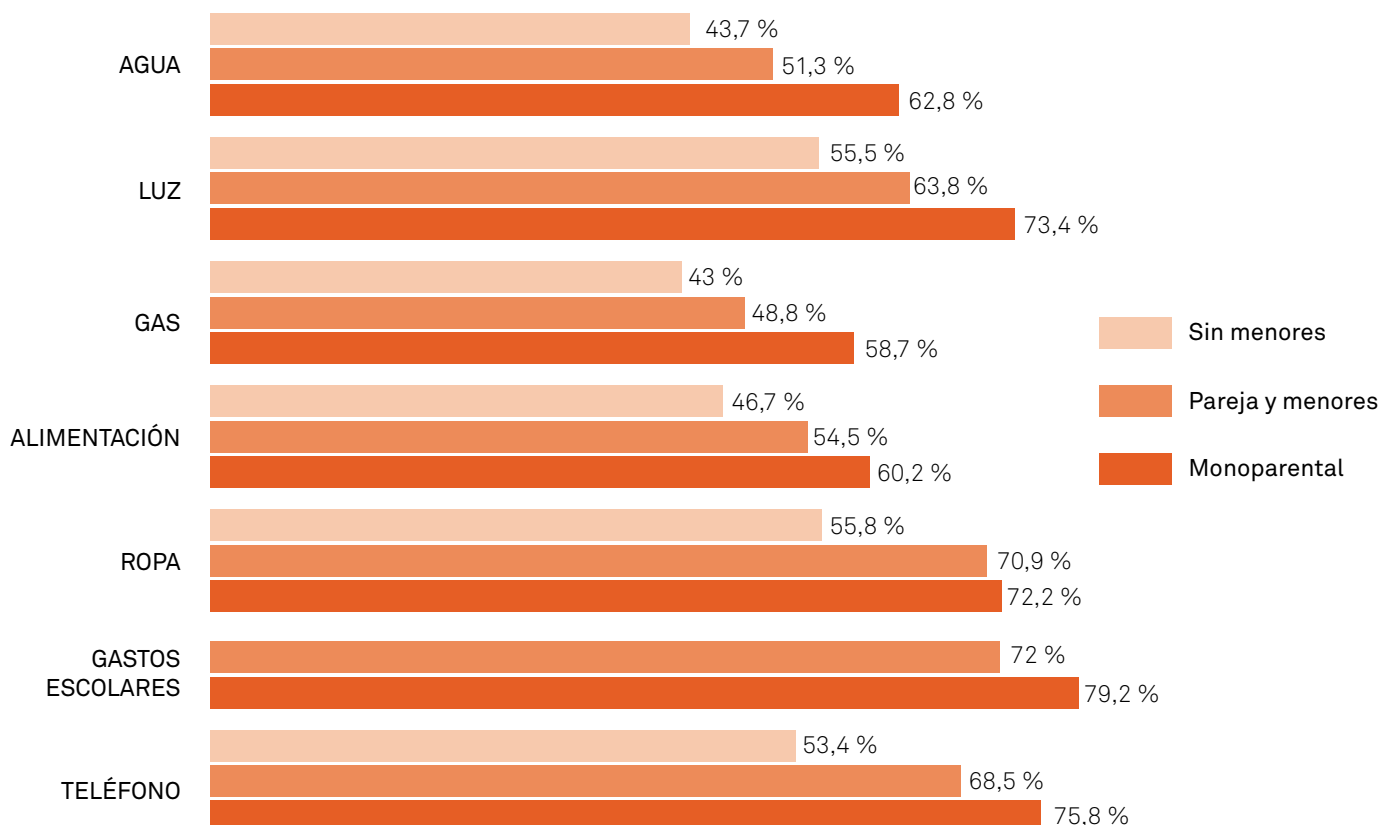
Las dificultades se agravan en el caso de las familias con menores. En concreto, cuando hay niños, los problemas se concentran en el pago de los gastos escolares (figura 13). Casi el 80 % de los hogares monoparentales tiene

dificultades para hacer frente a este tipo de gasto.

Otros pagos que suponen grandes dificultades son el teléfono e internet, herramientas necesarias para la búsqueda de trabajo, para mantenerse informados, conectados a las redes y vínculos sociales, aspectos especialmente relevantes en estas circunstancias.

Figura 13:

DIFICULTADES PARA PAGAR NECESIDADES BÁSICAS SEGÚN SI LA PERSONA ENTREVISTADA TIENE MENORES A SU CARGO



## ACCESO A ALIMENTOS

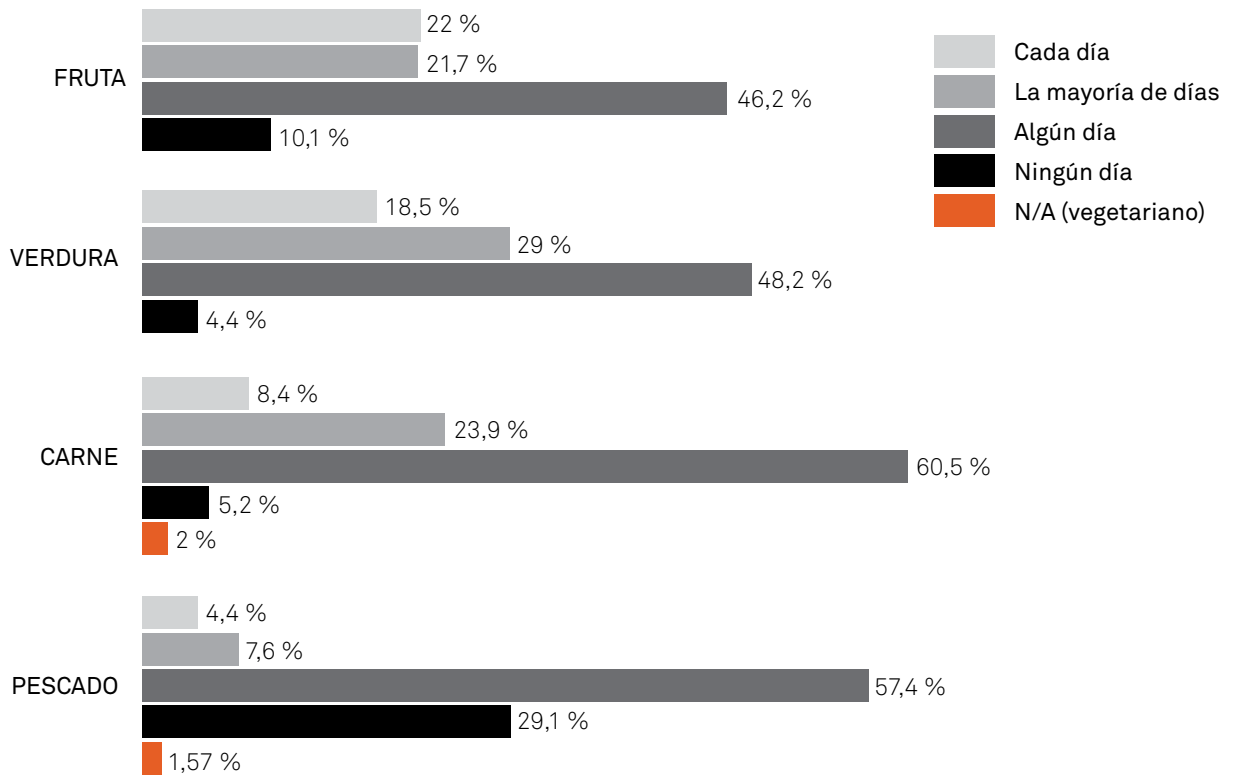
En cuanto a la alimentación, **menos de la mitad de las familias sólo pueden permitirse comer fruta y verdura algún día a la semana.** Respecto a la carne y el pescado, cerca del 60% de las personas sólo se puede permitir comerlas algún día a la semana (figura 14).

Tener menores a cargo dificulta el acceso a una alimentación adecuada. **Las familias con menores comen fruta, verdura y pes-**

**cado con menos frecuencia que las demás,** circunstancia que puede perjudicar el crecimiento saludable. En concreto, el 90% de las familias con menores encuestadas responden que sólo comen pescado algún día o más frente al 80% de familias sin menores. Y el 60% de las familias con menores afirma comer fruta sólo algún día o más, dato que disminuye al 50% cuando se trata de familias sin menores.

Figura 14:

FRECUENCIA DE INGESTA DE ALIMENTOS EN LA ÚLTIMA SEMANA



Si no como yo me da igual, pero el niño no. En Navidad no le regaléis juguetes, no le regaléis juguetes porque no juega con ellos... Mejor algo didáctico, algo que necesite de verdad... Y, si no, pues comida, zumos que a él le gustan los zumos, los yogures... Marta y Juan Ramón





Comemos cada día en casa de la madre de Jose. Sólo hacemos la cena. Su madre nos prepara la comida cada día... los niños tienen que comer bien. Ella les compra pescado... prepara una buena comida que yo ahora no les podría preparar. Para nosotros da igual, pero ellos... Y gracias que ella nos ayuda.

Mamen, afectada del Banc de Santander, Amposta.



## ACCESO A AYUDAS ALIMENTARIAS

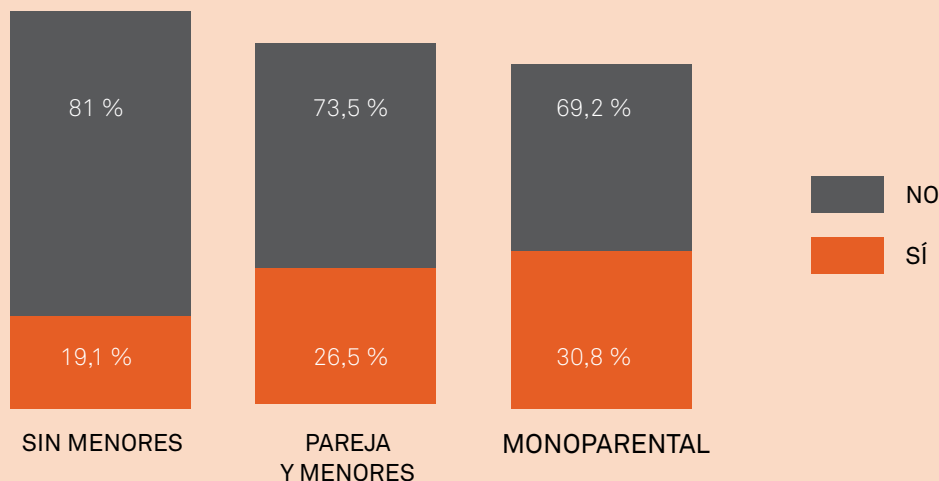
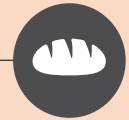
Aunque la mitad de las personas encuestadas declara tener dificultades para cubrir los gastos en alimentación, sólo el 24 % ha recibido alguna prestación alimentaria. Este porcentaje es ligeramente superior en familias monoparentales (31 %) y parejas con menores a cargo (27 %) que en aquéllas sin menores (19 %) (figura 15).

Los datos sugieren que no es la edad de los niños y niñas, sino el número de menores lo que tiene relevancia a la hora de dirigirse a bancos de alimentos y servicios sociales.

De modo que reciben ayudas el 57 % de familias con 4 menores a cargo, y el 35 % de hogares con 2 niños, frente al 17 % de familias sin hijos.

Figura 15:

PORCENTAJE DE HOGARES QUE HAN RECIBIDO PRESTACIÓN ALIMENTARIA





---

# Cristina



Cristina tiene 41 años, vive en Nou Barris, Barcelona, está separada y se ocupa sola de sus dos hijos, Ainhoa de 14 años e Ismael de 20. Es quiromasajista y trabaja ocasionalmente en trabajos informales.

En 2004, Cristina y su pareja compraron el piso gracias a una hipoteca de Caixa Penedès financiada al 100% sin aval. Cansada de los maltratos de su marido, en 2006 decidió separarse. Pactaron que el marido se haría cargo de la hipoteca, pero él se desentendió sin avisarla.

En 2008 comenzó el proceso de ejecución hipotecaria. Cristina se dirigió al servicio de mediación, Ofideute, de la Generalitat, pero le dijeron que Banco Sabadell, entonces responsable de la hipoteca, no quería negociar. Llegó la subasta y el banco se adjudicó el piso.

Con el asesoramiento de la PAH, Cristina pasó tiempo negociando con Banco Sabadell donde le prometieron la dación y el alquiler social. En 2011, sin embargo, recibió una carta donde le informaban que su caso pasaba a depender de Banco Mare Nostrum, y que tenía que volver a comenzar las negociaciones. En noviembre de 2012, el banco se quedó el piso y le adjudicó una deuda de 179.000 euros, mitad para Cristina, mitad para su ex marido.

Cristina y sus hijos han vivido meses sin luz y han tenido que utilizar velas hasta que decidieron pincharla. Con la ayuda de la PAH, está haciendo gestiones para regularizar la situación. El banco le ha prometido la dación en pago y el alquiler social, pero se encuentra en la espera de más concreción.

---

«Mis hijos me veían muy mal, todo el día trabajando y, a pesar de todo, no tenía ni un duro»

### El impacto sobre la salud

Las dificultades para pagar la hipoteca han afectado notablemente su salud. Tiene malestar general y a menudo sufre depresiones muy fuertes. Todavía hoy tiene insomnio. La tensión que padece le ha provocado bloqueos, pinzamientos tensionales, y dolores de cabeza frecuentes. Últimamente hace ejercicio en casa y se encuentra mucho mejor.

La tensión acumulada le impidió coger el metro, ya que sufría ataques de pánico y debía salir corriendo. El psicólogo le recetó pastillas antidepresivas y Orfidal para poder dormir.

Afirma que si no hubiera sido por el apoyo de su familia y de su actual pareja, no hubiera podido con todo. Su padre está activamente implicado en la PAH, donde lucha por su hija.

### El impacto sobre los hijos

Gracias a la asistenta social, los hijos reciben la atención necesaria para poder cursar sus estudios. La menor estudia secundaria y el mayor, un ciclo formativo. Aunque no reciben otras ayudas económicas regulares, tienen acceso a unos vales que se intercambian para comer y les facilitan ayudas para pagar gastos escolares.

Las dificultades económicas impiden que la familia disfrute de actividades de ocio como ir al cine.

Ainhoa, la hija menor, ha sufrido estados depresivos, hasta el punto de haber pasado un verano entero entre el sofá y la cama, sin querer hacer nada, cuando tenía 12 años. A raíz de ello, y también de sus problemas en la escuela, donde ha repetido 2.º de ESO, ha recibido atención psicológica. Cuando salía de las depresiones, empezó a juntarse con bandas juveniles.

La madre, preocupada, quiso reducir su jornada laboral para pasar las tardes en casa con la hija. A pesar de la reducción de ingresos, esta medida ha tenido un impacto positivo. Aparte, la asistenta social consiguió que Ainhoa acudiera a una actividad extraescolar donde jóvenes en riesgo de exclusión bailan y realizan talleres contra la violencia. Vencidas las primeras reticencias, Ainhoa se ha integrado y se lo pasa muy bien.

Sin embargo, todavía Ainhoa no come bien, especialmente si la madre no está en casa. Cristina lo interpreta como una manera de reclamar su atención, y cree que todo ello responde a la situación que están viviendo. Sus hijos la han visto sufrir mucho y, por más que su madre trabajara, nunca tenían dinero y las facturas se iban amontonando.

# Impactos de la crisis hipotecaria en la salud

En este apartado se analizan los posibles impactos de la crisis hipotecaria en la salud de las personas afectadas. Para ello, se compara el nivel de salud de las personas encuestadas con el de la población catalana a través de la Encuesta de Salud de Cataluña de 2013 (ESCA, 2013). Estos últimos porcentajes han sido estandarizados según la distribución en grupos de edad de la población de la encuesta, para que la diferente distribución etaria no afecte a los resultados.

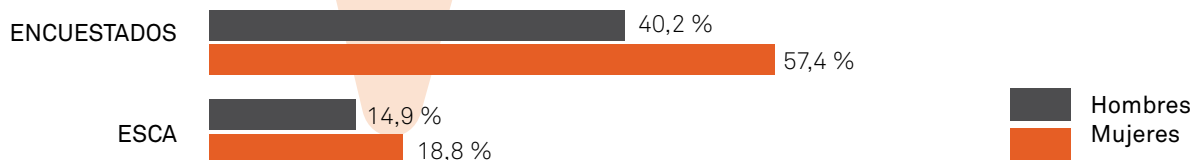
## SALUD FÍSICA

La figura 16 representa el estado de salud autopercebido<sup>5</sup>. En particular, se observa que el porcentaje de hombres encuestados que declara tener una mala salud es del 40%, mientras que es del 15% en el global de los hombres catalanes. En cuanto a las mujeres, casi el 57% declara padecer mala salud,

mientras que en el total de mujeres catalanas, este porcentaje es del 19% (figura 16). En los dos casos, **la probabilidad de tener mala salud en las personas afectadas por la hipoteca casi triplica la de la población catalana.**

Figura 16:

PORCENTAJE DE HOMBRES Y MUJERES CON UNA PERCEPCIÓN DE SU SALUD REGULAR O MALA ENTRE LAS PERSONAS ENCUESTADAS (PAH) Y EN EL GLOBAL DE CATALUÑA (ESCA).



5 - A través de una pregunta, la persona entrevistada valora cuál es su salud: excelente, muy buena, buena, regular o mala. Se trata de un indicador que ha demostrado ser un buen predictor de la enfermedad y de la muerte (Idlerand Benyamini, 1997).

## SALUD MENTAL

La figura 17 muestra una gran afectación de la salud mental de las personas afectadas por la hipoteca<sup>6</sup>. El 84% de los hombres afectados frente al 10% de los hombres de la población general, y el 91% en el caso de las mujeres afectadas por la hipoteca en comparación con el 15% de mujeres en Cataluña. Así pues, **casi la totalidad de las personas afectadas tendría mala salud mental.**

También se han estudiado los trastornos crónicos: **presencia de migraña o dolor de cabeza frecuentes y dolor de espalda crónico** por

su posible relación con el estrés y ansiedad que podría suponer el proceso hipotecario.

Con respecto a estos problemas de salud, más de la mitad de los hombres y el 75% de las mujeres encuestadas declaran haberlos sufrido en los últimos 12 meses. En la población general catalana, estos porcentajes disminuyen hasta valores del 13% en los hombres y el 25% en las mujeres. **En todos los indicadores medidos, las mujeres presentan una peor salud que los hombres.**

Figura 17:

PORCENTAJE DE HOMBRES Y MUJERES CON MALA SALUD MENTAL ENTRE LAS PERSONAS ENCUESTADAS (PAH) Y EN EL GLOBAL DE CATALUÑA (ESCA).



Me quedaba bloqueada. O sea, estaba en el metro o donde fuera, me entraba un ataque de pánico y me tenía que ir corriendo. No podía hacer vida normal. Entonces, el médico me dijo que eran ataques de pánico por el estrés y la ansiedad. Cristina, afectada de Banc Sabadell, Nou Barris, Barcelona.



6 - Este indicador ha sido creado a partir de 12 preguntas que forman parte de la escala de ansiedad y depresión del Cuestionario General de Salud de Goldberg y representa el nivel de malestar mental actual. Es capaz de detectar ansiedad y depresión, disfunción social y falta de confianza.

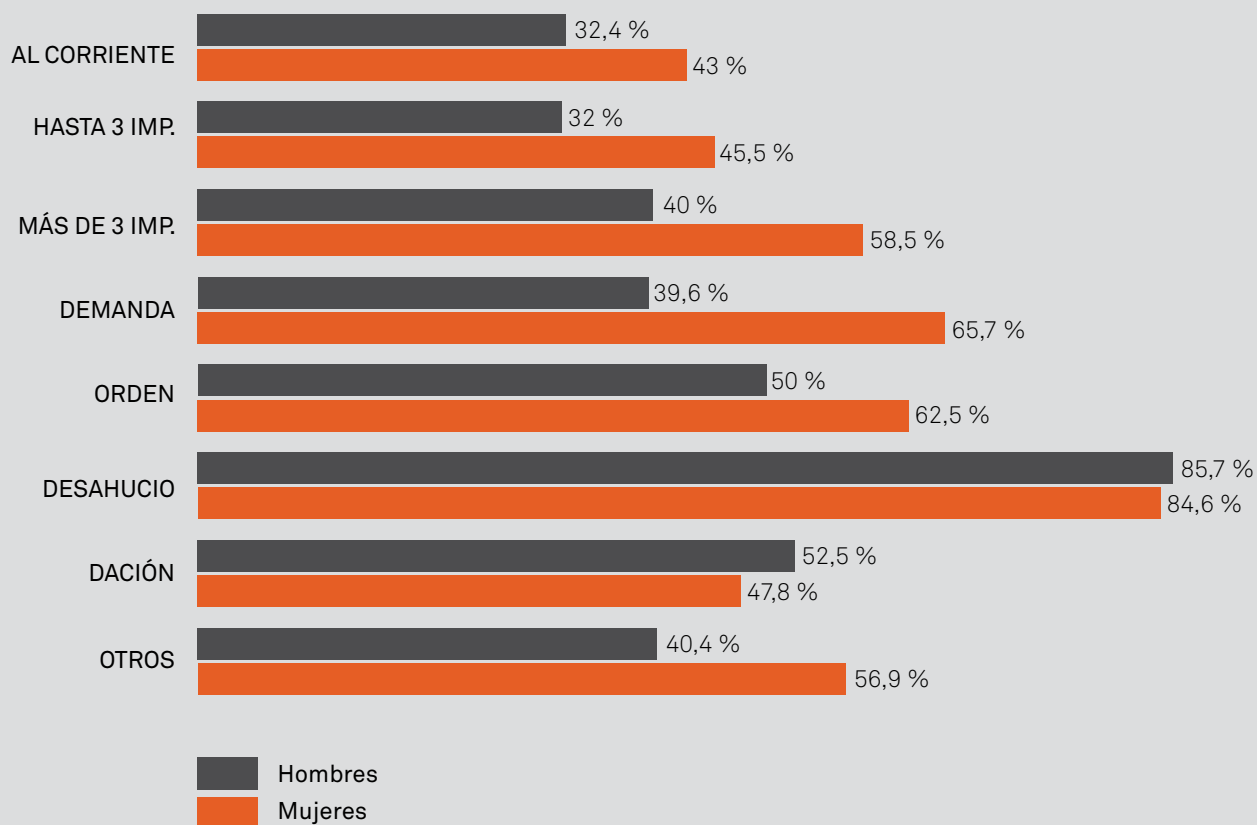
## SALUD Y SITUACIÓN HIPOTECARIA

La salud empeora a medida que la situación hipotecaria se hace más precaria. Así, la mala salud entre los hombres aumenta desde del 32%, entre los que están al co-

rriente de pago, hasta el 86% de los hombres que han sido desahuciados (figura 18). También parece que la dación en pago contribuye a revertir la mala salud.

Figura 18:

PORCENTAJE DE HOMBRES Y MUJERES QUE PERCIBEN SU SALUD COMO MALA, SEGÚN LA FASE DE EJECUCIÓN HIPOTECARIA







A mi mujer le han detectado un tumor cancerígeno malo... No teníamos suficiente lucha, que ahora tenemos que luchar para vivir la vida. Jose, afectado de Banco Santander, Amposta.

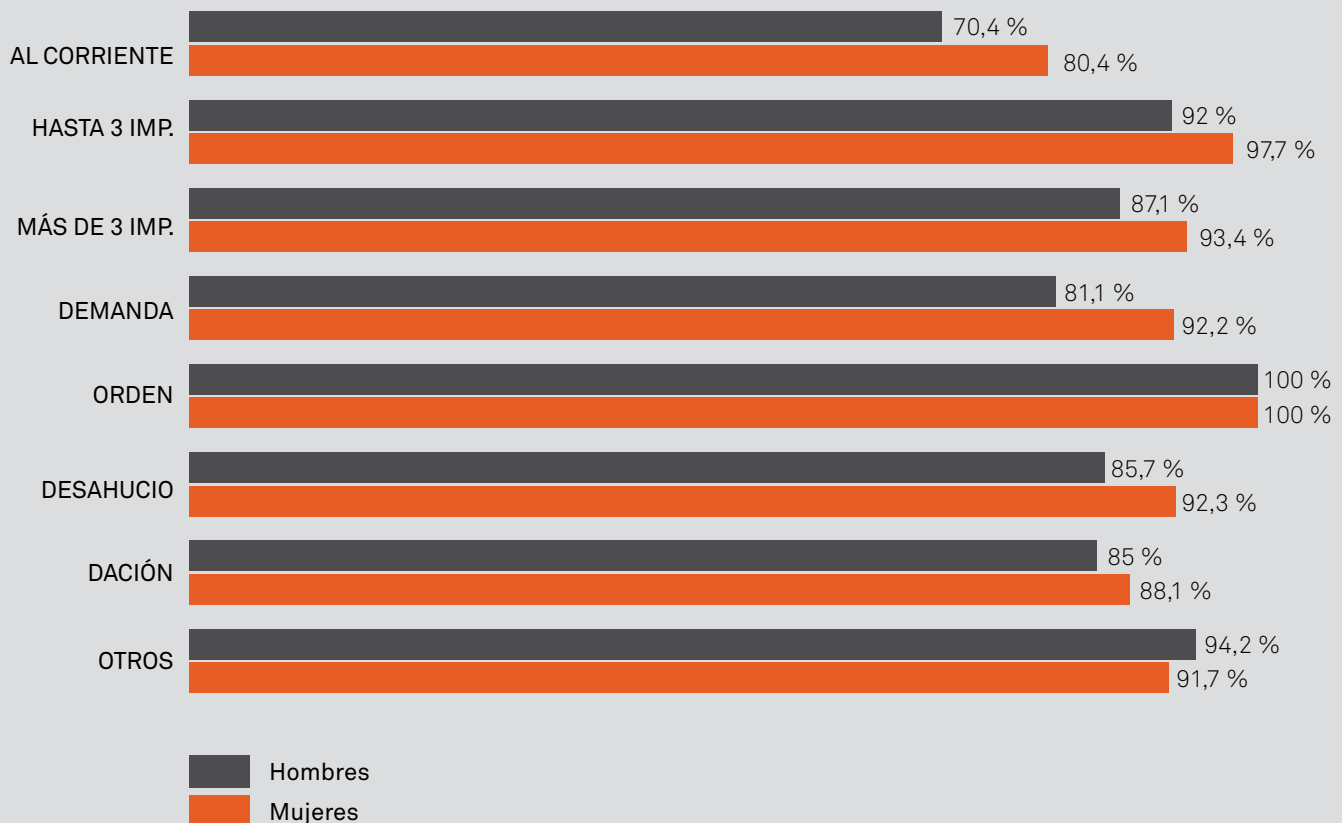


La mala salud mental es muy elevada en todo el proceso. El deterioro comienza en etapas tempranas, antes incluso de que se inicie el procedimiento de ejecución hipotecaria. En un primer momento, durante los 3 primeros meses de impago, la mala

salud mental afecta al 92 % de los hombres y al 98 % de las mujeres encuestadas. La situación empeora cuando llega la orden de desahucio, momento en que el 100 % de hombres y mujeres declaran padecer mala salud mental (figura 19).

Figura 19:

PORCENTAJE DE MALA SALUD MENTAL DE HOMBRES Y MUJERES, SEGÚN LA FASE DE EJECUCIÓN HIPOTECARIA



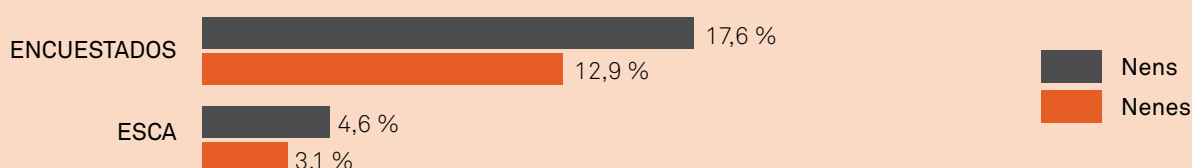
## SALUD DE LOS NIÑOS

Como se puede observar en la figura 20, según datos reportados, casi el 18% de los niños y el 13% de las niñas tienen mala salud frente al 5% y el 3% de la población infantil de Cataluña. Así pues, parece que

los problemas relacionados con la hipoteca también estarían aumentando el riesgo de padecer mala salud de los hijos de las familias afectadas.<sup>7</sup>

Figura 20:

PORCENTAJE DE NIÑOS Y NIÑAS CON MALA SALUD ENTRE LAS PERSONAS AFECTADAS POR LA HIPOTECA (PAH) Y EN EL GLOBAL DE CATALUNYA (ESCA)



## BIENESTAR DE LOS NIÑOS

El estudio de la salud de los menores se ha complementado con el de su bienestar.<sup>8</sup> En particular, se han valorado aspectos como el estado de ánimo, la autoestima y el rendimiento escolar (figuras 21-27).

Las respuestas muestran **un grave impacto de la problemática en el bienestar de los menores que conviven en hogares afectados por la hipoteca. Así, el 44% de los niños y el 38% de las niñas catalanas se habrían sentido bien y en forma durante la última semana, mientras que sólo el 16% de los niños y el 13% de las niñas de la encuesta se han sentido así.**

Lo mismo sucede con el rendimiento escolar. A la pregunta de si les ha ido bien en la

escuela, sólo el 14% de los niños y el 19% de las niñas afectados responden que muy bien, en comparación con el 50% de los niños de Cataluña.

En cuanto al estado de ánimo, **el 70% (figura 26) de los niños y niñas hijos de afectados por la hipoteca han estado tristes durante la última semana, frente al 10% de la población infantil catalana. Y cerca del 40% (figura 27) de los hijos e hijas de las personas encuestadas se ha sentido solo en la última semana, pero sólo el 5% de los niños catalanes. Los resultados del resto de indicadores van en la misma dirección.**

7 - La salud de los menores que conviven en el hogar se ha estudiado a través del adulto que contestaba la encuesta y se ha comparado con los datos de salud de los niños en Cataluña. La variable utilizada ha sido la misma que en el caso de los adultos, la percepción de la salud del niño, siendo las posibles respuestas: excelente, muy buena, buena, regular o mala. Estos porcentajes se han comparado con los de los menores de 0 a 14 años del global de Cataluña a través de la Encuesta de Salud de Cataluña 2013 (ESCA, 2013b).

8 - La calidad de vida relacionada con la salud ha sido medida a través de nueve preguntas del cuestionario Kidscreen. Este cuestionario recoge dimensiones de la calidad de vida como el estado de ánimo, la auto percepción, la autoestima, las relaciones con los progenitores y amigos, el entorno escolar, el apoyo social y los recursos económicos de los menores.



CALIDAD DE VIDA RELACIONADA CON LA SALUD EN NIÑOS Y NIÑAS DE PERSONAS AFECTADAS POR LA HIPOTECA (PAH) Y EN EL GLOBAL DE CATALUÑA (ESCA).

- Nunca
- Poco
- Algunas veces
- Casi siempre
- Siempre

Figura 21: HA PODIDO PRESTAR ATENCIÓN

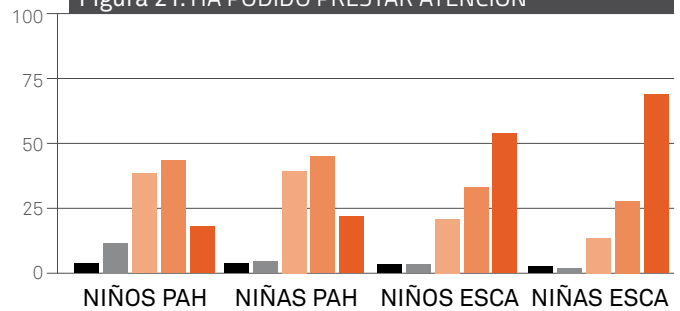


Figura 22: SE HA SENTIDO BIEN Y EN FORMA

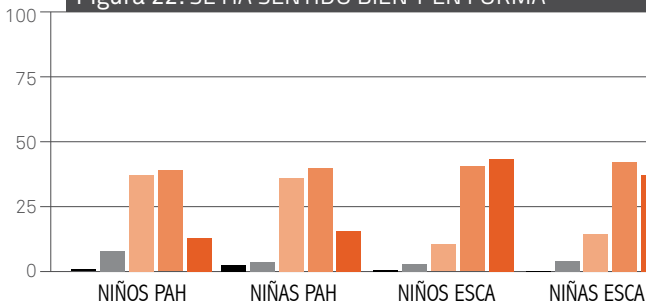


Figura 23: LE HA IDO BIEN EN LA ESCUELA

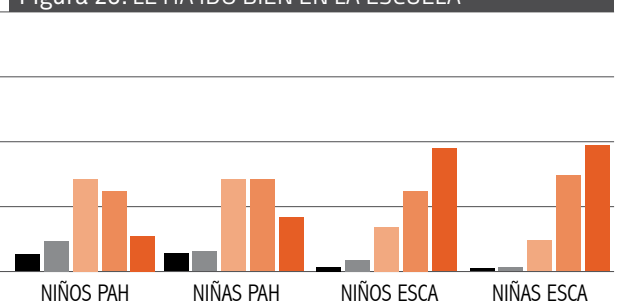


Figura 24: HA PODIDO ELEGIR QUÉ HACER

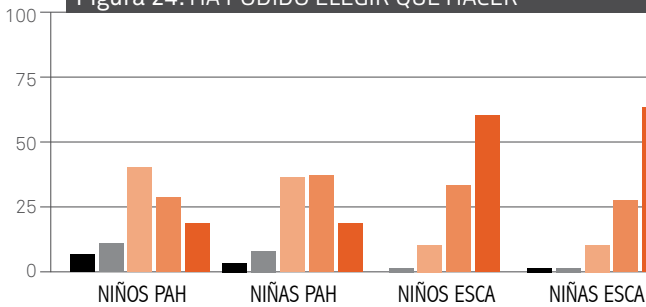


Figura 25: SE HA DIVERTIDO CON AMIGOS

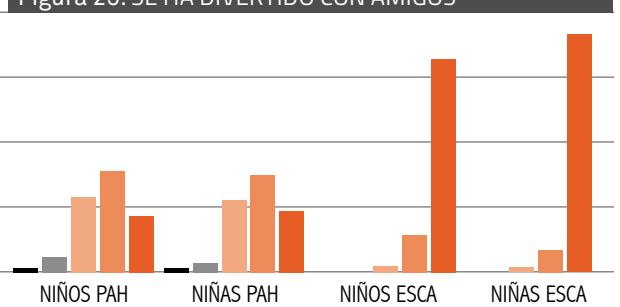


Figura 26: SE HA SENTIDO TRISTE

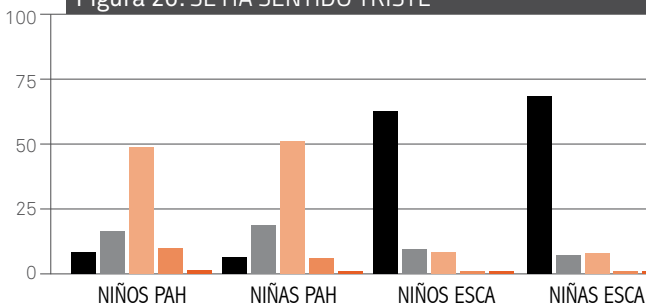
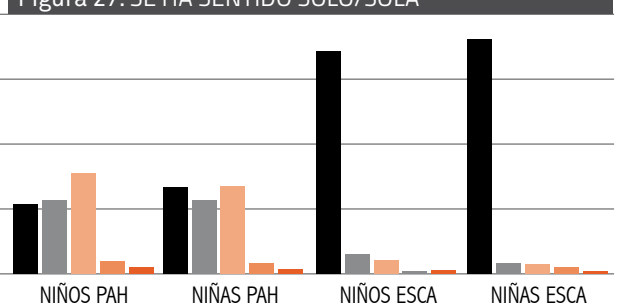


Figura 27: SE HA SENTIDO SOLO/SOLA



# Mamen



«Queremos quedarnos libres,

Mamen y Jose, de 35 y 42 años, son de Amposta, Tarragona, municipio donde ambos nacieron. Son afectados de Banco de Santander a quien piden la dación en pago y el alquiler social. Tienen tres hijos, uno de 22 años, que también se encuentra sin trabajo, y dos más de 7 y 4 años. Ella trabaja en un supermercado y él ha estado en paro la mayor parte del tiempo desde que la empresa del sector de la construcción donde trabajaba quebrara en 2008.

En 2007 vendieron su piso para comprarse uno más grande. Las cuotas iniciales, de 1.100 euros, suponían aproximadamente una cuarta parte de sus ingresos mensuales totales, unos ingresos que percibían como estables, teniendo en cuenta que ambos tenían contratos indefinidos.

Pero las dificultades no tardaron en aparecer: Jose se quedó sin trabajo a finales de 2008. Pocos meses después, en 2009, les era imposible hacer frente a las cuotas. Les propusieron una refinan-

ciación que supuso la concesión de un nuevo préstamo hipotecario por valor de 15.000 euros, un importe que les fue ingresado e inmediatamente retirado de la cuenta. Todavía hoy la entidad bancaria no aclaró a qué fue destinado exactamente ese dinero, ni por qué fue esa la cantidad prestada cuando la deuda pendiente se hubiera podido saldar con 4.000 euros.

Ante los nuevos retrasos, el banco volvió a proponer una refinanciación que no aceptaron. Las presiones por parte del banco y de operadores externos continuaban, con llamadas que tenían un tono y un contenido cada vez más amenazador. Cuando en septiembre de 2009 las llamadas se hicieron extensivas a otros parientes, Mamen y Jose decidieron participar más activamente en la PAH.

Después de un largo proceso de negociaciones, todo apuntaba a que su solicitud de dación sería aprobada, a condición de que conservaran el préstamo de 15.000 euros. Sin embargo, la solicitud fue rechazada inesperadamente en octubre de 2014, con los argumentos que en aquellos momentos Jose estaba tra-

bajando –con menos de un mes de contrato por delante– y que la unidad familiar tenía unos ingresos suficientes. El mismo mes recibieron también la demanda, y les fue denegada la justicia gratuita.

Ahora que el marido ha perdido trabajo su intención es presentar una nueva solicitud de dación en pago y un alquiler social, aspecto sobre el que el banco no se ha pronunciado hasta el momento.

## El impacto sobre los hijos

Los hijos mediano y pequeño de Mamen y Jose nacieron en 2008 y 2010, cuando la familia ya atravesaba dificultades económicas. Los padres optan por esconderles el problema hipotecario, bajo la premisa de que son demasiado pequeños para hacerse cargo de él y que ser conscientes los estigmatizaría delante de los otros niños.

Gracias al apoyo familiar, toda la familia come diariamente en casa de los abuelos y los niños no se han visto afectados por la problemática. Este apoyo permite que la pareja se mantenga al corriente del pago de suministros, así como disponer de teléfono y

---

# y Jose

empezar de cero, volver a tener una vida»

de un vehículo que consideran indispensable para sus desplazamientos cotidianos.

Mamen y Jose afirman que la vida de sus hijos es casi normal en relación con el entorno social, salvo, quizás, el acceso a actividades extraescolares –les gustaría apuntarlos a fútbol, pero no se lo pueden plantear– o los viajes y actividades de ocio –el año pasado los padres pudieron ahorrar para hacer la primera salida de sus vidas al zoológico de Valencia.

Los hijos se encuentran bien físicamente. El único capítulo de preocupación fue cuando uno de los niños sufrió una conjuntivitis severa por la que el pediatra de la seguridad social no encontraba un tratamiento eficaz. Viendo que la enfermedad comportaba un riesgo y que la derivación a un especialista tardaba en concretarse, los abuelos se ofrecieron a sufragar unas cuantas visitas a un oftalmólogo privado, que acertó con la medicación y acabó con el problema.

## El impacto sobre la salud

Jose y Mamen sufren frecuentes ataques de migraña, así como dificultades para dormir –en el caso

de él–, molestias en las cervicales y alteraciones de la menstruación –en el caso de ella. Se trata de síntomas nuevos para ellos, cambios que atribuyen a sus dificultades económicas. Durante la elaboración de este informe, a ella le han detectado un tumor maligno que se suma a las preocupaciones económicas y al sufrimiento psicológico.

Mamen y Jose recuerdan sobre todo el sufrimiento de los meses inmediatos a la decisión de dejar pagar. A la incertidumbre económica, se añadían las presiones del banco, que les amenazaba con el desahucio, mencionando a sus hijos e interfiriendo en las relaciones familiares.

Mamen también se resiente psicológicamente de un nivel de exigencia excesivo en el trabajo. El verano pasado, esta situación la sobrepasó y le provocó una crisis de ansiedad y pérdida de conciencia. Al volver al trabajo después de un mes de baja y con medicación, comprobó que la situación no había cambiado. Esto le hizo tomar la decisión de solicitar una reducción a media jornada a la que tiene derecho por la edad de los hijos.

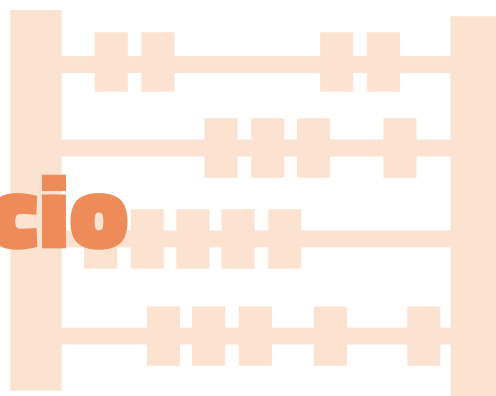
Asimismo, con la aprobación de la médica pero por iniciativa propia, fue dejando la medicación, ya que

le impedía atender a sus hijos con normalidad. Aunque continúa sufriendo, el hecho de enfrentarse al trabajo durante menos horas diarias hace que le resulte más soportable, a vez que le queda tiempo para dedicarse a todas las gestiones del proceso hipotecario. Evidentemente, todo esto ha conllevado una disminución proporcional de los ya escasos ingresos familiares, pero tanto Mamen como Jose lo consideran una medida necesaria.

A pesar de estas dificultades, Jose y Mamen se sienten privilegiados por todo el apoyo de que disponen, son conscientes de los grandes esfuerzos que hacen sus padres, aunque puntualmente se ha sentido cuestionada por la decisión de comprar el piso. Asimismo, se muestran agradecidos hacia los compañeros y compañeras de la PAH, un ámbito donde, además de tener acceso a información imprescindible, han podido constatar el carácter colectivo del problema del endeudamiento hipotecario. Esto último, dicen, los ha ayudado a recuperar la dignidad ante la entidad bancaria. Su aspiración es ahora obtener una segunda oportunidad vital, libres de deudas, un horizonte que les compensaría la pérdida de lo que había sido su gran ilusión: una casa a su gusto.



# Infancia, educación y ocio



## MOVILIDAD ESCOLAR

De las 436 familias de la muestra con menores de edad escolar a cargo, el 20%, han tenido que cambiar los niños de la escuela, ya sea porque se han cambiado de domicilio, por razones económicas o por ambos motivos.

La gran mayoría de los cambios de escuela, el 75%, se producen entre junio y septiembre, es decir, antes de que comience el año lectivo para no estorbar el rendimiento escolar, pero fuera del período de preinscripción y, por tanto, con escasas posibilidades de elegir centro escolar.

Una tercera parte de las familias que han cambiado los niños de escuela siguen viviendo en la vivienda hipotecada. Estos casos están relacionados con cambios de escuelas concertadas a públicas, para recortar gastos.

El cambio de escuela a menudo coincide con altos niveles de precariedad. El 90% de las familias que han cambiado de escuela por cambio de domicilio y/o por motivos económicos viven de unos ingresos mensuales por debajo de los 1.250 euros.

Figura 28: MOTIVOS DEL CAMBIO DE ESCUELA AL MENOS DE UN MENOR DE LA FAMILIA, DESDE LA CONTRATACIÓN DE LA HIPOTECA.

MOTIVO DE MOBILIDAD ESCOLAR	TOTAL	
POR CAMBIO DE DOMICILIO	<b>37</b>	<b>8 %</b>
POR MOTIVOS ECONÓMICOS	<b>36</b>	<b>8 %</b>
POR MOTIVOS ECONÓMICOS Y POR CAMBIO DE DOMICILIO	<b>14</b>	<b>4 %</b>
POR OTROS MOTIVOS	<b>349</b>	<b>80 %</b>

## ATENCIÓN ESCOLAR A LA PROBLEMÁTICA

Junto con la movilidad escolar, las condiciones de la vivienda y las actividades extraescolares son aspectos que tienen una gran influencia en la integración socioafectiva y en el rendimiento académico de los niños. En estas situaciones es importante la adecuada atención por parte del centro escolar. Sin embargo, **el 64 % de las familias que han tenido que cambiar de escuela consideran**

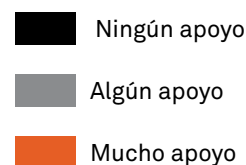
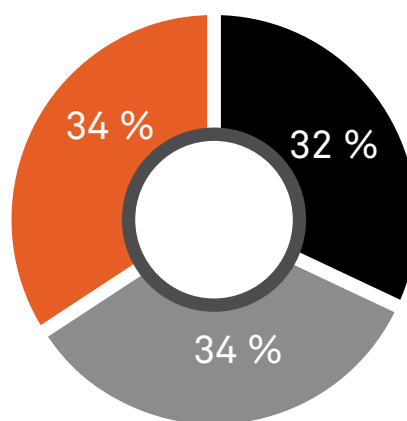
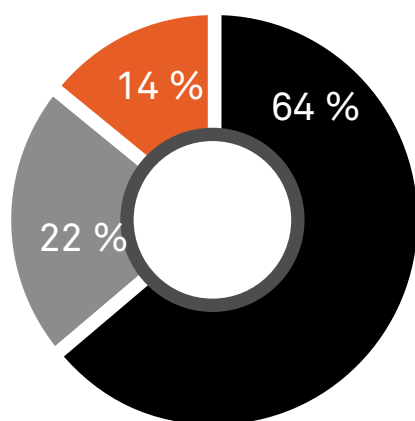
que no recibieron ningún apoyo por parte del centro escolar de origen.

El gráfico muestra una percepción negativa del apoyo recibido por parte de la escuela. El apoyo estaría más presente en la escuela de destino, 34 %, que no en la escuela de origen, 14 % (figura 29).

Figura 29: PERCEPCIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE EL APOYO RECIBIDO DE LA ESCUELA DE ORIGEN, DE LA ESCUELA DE DESTINO DE LA MOVILIDAD ESCOLAR

¿En qué medida habéis recibido apoyo especial por parte de la escuela antigua (de origen)?

¿En qué medida habéis recibido apoyo especial por parte de la nueva escuela?



“

Hace dos semanas me llamaron [de la escuela] y les comenté que sobre todo vigilen a la más callada, porque ha vuelto atrás. Les dije que hablaran con la psicóloga, que las lleva desde pequeñas, y me dijeron que sí, que estarían encima. Yolanda, afectada de UCI, Horta, Barcelona.

”

## OCIO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Llevar a cabo actividades extraescolares y de ocio constituye un aspecto relevante para la integración social de los menores. A pesar de los esfuerzos de los padres, **el 75 % de las familias con niños y adolescentes a su cargo –81 % en caso de familias de origen extranjero– comentan que sus hijos e hijas han tenido que abandonar al menos una actividad extraescolar** (figura 30).

Casi la mitad de las familias, el 40 %, abandona en primer lugar las actividades deportivas respecto a las actividades relacionadas con la formación. Los datos son preocupantes si se tiene en cuenta que tanto el deporte como el ocio resultan cruciales para el buen desarrollo de los niños, niñas y jóvenes.

En realidad, la encuesta sugiere que muchas familias nunca han podido apuntar a los menores a actividades extraescolares. Así, a la pregunta de si habían descartado alguna extraescolar han respondido:

«Ni siquiera me he planteado que hiciera extraescolares, no puedo»

«No han empezado ninguna actividad extraescolar, no me lo puedo permitir»

«No nos hemos planteado la opción de hacerla, le gustaría fútbol pero...»

**Figura 30:** ABANDONO DE ACTIVIDADES EXTRAESCOLARES, DE ALGUNO LOS MENORES A SU CARGO. POR TIPO DE ACTIVIDAD EXTRAESCOLAR Y POR LUGAR DE NACIMIENTO DEL ENCUESTADO

TIPO DE ACTIVIDAD EXTRAESCOLAR	LUGAR DE NACIMIENTO DEL ENCUESTADO		TOTAL
	Del Estado español	Otros orígenes	
Sí, alguna actividad deportiva (piscina, fútbol, baloncesto, karate, ballet, danza, etc.)	<b>39 %</b>	<b>40 %</b>	<b>39 %</b>
Sí, lengua extranjera (inglés, alemán, francés, etc.)	<b>17 %</b>	<b>26 %</b>	<b>19 %</b>
Sí, alguna actividad lúdica (esplai, casal, ocio)	<b>17 %</b>	<b>12 %</b>	<b>16 %</b>
Sí, repaso escolar	<b>15 %</b>	<b>13 %</b>	<b>14 %</b>
Sí, alguna actividad artística (instrumento musical, coro, pintura, dibujo, manualidades, etc.)	<b>13 %</b>	<b>9 %</b>	<b>12 %</b>

## IMPACTOS EN LAS RELACIONES FAMILIARES

Los problemas hipotecarios se traducen en tensiones en el ámbito doméstico y en una precarización que afecta al entorno familiar en un sentido amplio.

A través de las 160 encuestas se constata que la **principal preocupación de los padres y madres encuestados tiene que ver con las relaciones familiares**. Así, el 31 % piensa que las dificultades económicas han debilitado las relaciones familiares o las han intensificado de forma conflictiva.

El entorno escolar y de amistades de los niños puede ser también un factor de apoyo, una ventana abierta a una realidad más amable, y a la vez un factor de riesgo.

Algunos comentarios ilustran también malestares en las relaciones familiares y sociales:

*«Me culpa de tantos cambios [el menor a los padres]»*

*«Se ven diferentes a algunos amigos, pero gracias a ello se dan cuenta de la realidad»*

*«Han aprendido a adaptarse a la nueva situación y la entienden, pero no la comparten»*

En términos generales se identifican dos **estrategias diferenciadas respecto a la forma a la que hacer frente a las dificultades con los menores**:

1/ Compartir la información, hacerlos participar en la lucha para que el proceso les dé herramientas para hacer frente a las dificultades de la vida, como un aprendizaje positivo que puede surgir de la adversidad.

2/ Esconder las dificultades, alejarlos de los conflictos con el fin de proteger su integridad y no interrumpir su desarrollo emocional como niños y adolescentes.

*«En principio, no se lo diremos»*

*«No saben nada, intentamos que no les afecte en nada»*

*«Hemos intentado que los menores estén ajenos a nuestro problema»*

“

La llevamos a un proyecto cuando comenzó a juntarse con bandas, y está muy bien para la gente que tiene problemas con los hijos. Hacen danza, que les ayuda a sacarlo todo, es un proyecto para evitar la violencia. Allí está genial, muy contenta.

Cristina, afectada de Banc Sabadell, Nou Barris, Barcelona.

”

---

# Yolanda



Yolanda tiene 53 años y se encuentra en paro desde hace un año después de haber perdido su trabajo como guardia de seguridad. Ha tenido que ir a vivir a casa de sus padres con sus hijas gemelas de 14 años. Como fuentes de ingresos, cuentan con la prestación de paro de Yolanda, que ahora supone unos 900 euros, y con las pensiones de los abuelos.

Yolanda siempre había vivido de alquiler. En el año 2008 tenía trabajo estable y unos ingresos que le permitían vivir con tranquilidad. Por ello consideró que, por un importe similar a los 800 euros que pagaba de alquiler, podría comprarse una casa.

En 2010, asustada por la disminución de sus ingresos y también por el hecho de que sus padres figuraran como cotitulares del préstamo, optó por vender su casa e irse con sus padres.

Ya sin el piso, todavía debía 200.000 euros que hacían peligrar la vivienda de sus padres. Hasta 2012 fue obteniendo más refinanciaciones y compaginando dos puestos de trabajo para pagar las cuotas de la deuda, hasta que todas estas estrategias fueron fallando: a mediados de 2012 le denegaron una nueva carencia, y a finales de 2013 perdió los dos trabajos, lo que atribuye al estrés y el desequilibrio psicológico que le estaba provocando la situación.

Fue entonces cuando se acercó la PAH y decidió dejar de pagar. También recurrió a Ofideute, pero allí obtuvo la misma respuesta que le daba la financiera: con tres fuentes de ingresos, las pensiones de los padres y el subsidio de paro, no había margen para la negociación. Los servicios sociales utilizaban un argumento similar para negarle asistencia: su caso no era tan grave porque, gracias al apoyo de los padres, tenían acceso a techo y comida.

Asesorada por la PAH, ha decidido reclamar la condonación de la hipoteca a cambio de mantener una deuda de unos 30.000 euros en forma de préstamo personal. Sería la manera de evitar la pér-

didada de la vivienda de sus padres. Yolanda expresa su confianza en la resolución cercana del caso.

## El impacto sobre la salud

La actual convivencia de Yolanda y sus hijas adolescentes en el piso de los abuelos –de 60 m<sup>2</sup> y dos habitaciones– es fuente de graves conflictos y tensiones familiares. Los padres contribuyen a mantener hija y nietas con sus pensiones, conservando sus estándares de alimentación y pagando las facturas de los suministros. Pero a la vez reprochan a Yolanda su comportamiento pasado y no entienden su decisión de dejar de pagar la hipoteca. Tanto Yolanda como sus hijas sueñan con poder disponer de una vivienda propia en el futuro, una situación hoy por hoy implanteable.

Yolanda tiene que tomar medicación a consecuencia de una operación de tiroides que sufrió en 1997. Aparte, afirma que se está engordando mucho debido a que la ansiedad le hace comer compulsivamente. También sufre dolores de espalda y, de forma destacada, un insomnio directamente provocado por las preocupaciones.



# «Estoy cansada de que mis hijas ve vean tan mal»

Explica que actualmente los problemas de convivencia en casa son su fuente principal de ansiedad, mientras que ha superado en buena medida el miedo que le hacían las reuniones y las llamadas con los representantes de la entidad financiera. Ahora ha pasado a sentir rabia e impotencia, derivadas de la sensación de que la vida ha sido injusta con ella y se le han negado todas las oportunidades.

Otro, dice, ya hubiera aceptado un trato no del todo satisfactorio para cerrar el capítulo. Añade que en la PAH ha encontrado el apoyo que no tiene en su entorno social, donde acusa la falta de relaciones provocada por tantos años de dedicación exclusiva al trabajo. Asiste semanalmente al grupo de ayuda mutua de la PAH, un espacio donde ve aliviadas sus preocupaciones y encuentra fuerza para enfrentarse a la cotidianidad. Prefiere este grupo de apoyo que una terapia convencional, con la que también ha tenido experiencia. También destaca que la PAH es una fuente de sentido para su vida, ya que allí tiene la oportunidad de sentirse útil ayudando y acompañando a otras personas. A pesar de su afectación psicológica, Yolanda

expresa un grado considerable de optimismo: cree firmemente que su situación se resolverá pronto.

## El impacto sobre las hijas

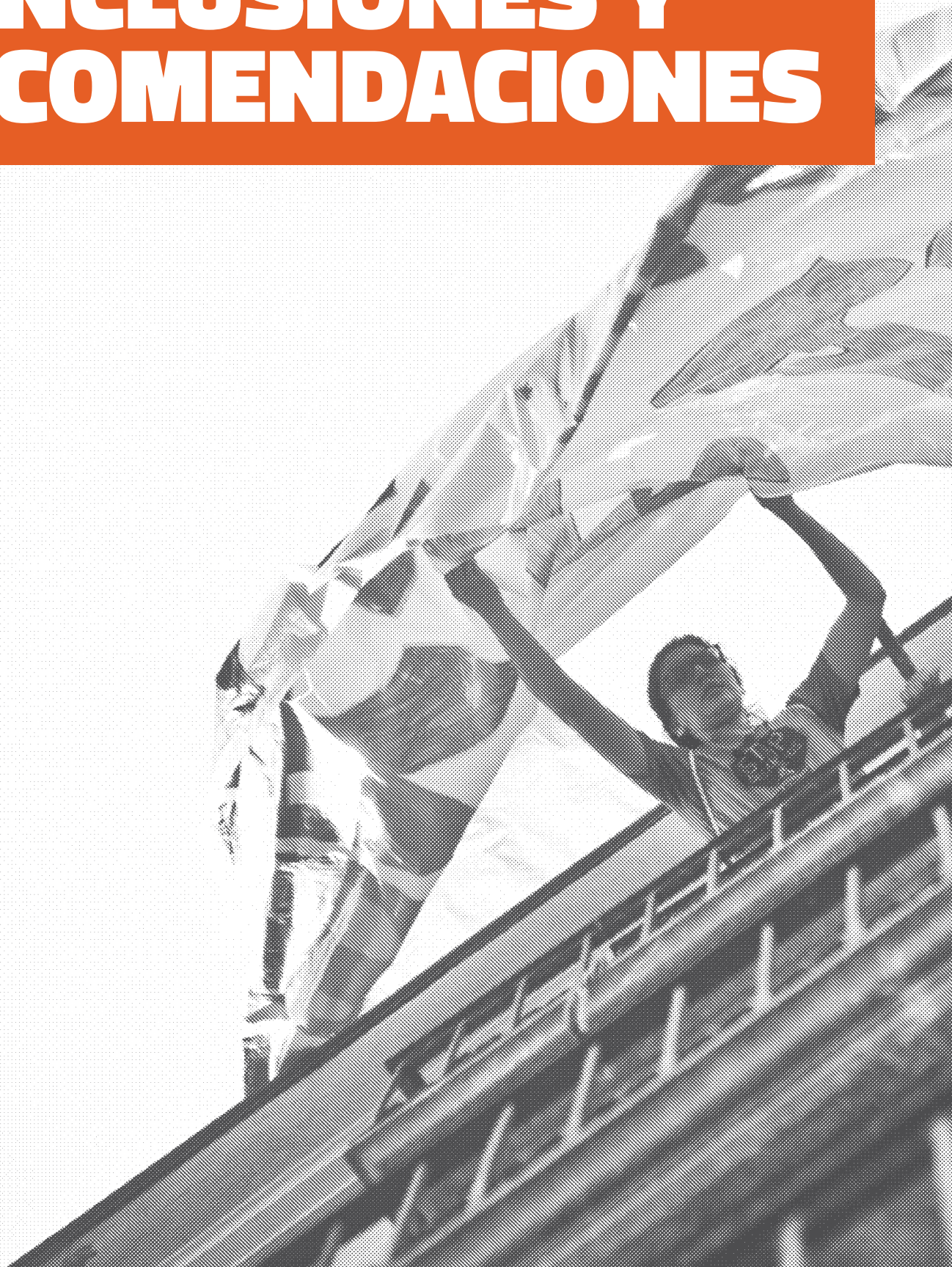
Durante todo este tiempo, las hijas de Yolanda se han mantenido en la misma escuela concertada, ubicada cerca de casa de los abuelos, donde fueron escolarizadas de pequeñas. Yolanda ha priorizado esta estabilidad a pesar de las dificultades que tiene para hacer frente a este gasto. El rendimiento académico de las chicas no es muy bueno, aunque van tirando. Últimamente los maestros han detectado que una de ellas tiende a aislarse socialmente, mientras que la otra tiene dificultades para esforzarse y concentrarse. Ambas son atendidas por la psicóloga de la escuela, que las conoce desde pequeñas.

Por lo demás, Yolanda considera que las chicas son felices en la medida que suelen serlo los adolescentes de su edad. La convivencia estrecha con los abuelos no es una novedad absoluta para ellas, porque ya pasaban muchos ratos cuando su madre trabajaba muchas horas. En casa, eso sí, acusan la falta de espacio:

duermen en unas literas abatibles, en una habitación pequeña donde sólo cabe un escritorio, de forma que una de ellas tiene que hacer deberes en la cocina. También tienen problemas con la disciplina rígida –excesiva y obsoleta según Yolanda– impuesta para la abuela, con quien se multiplican las discusiones, y echan de menos más intimidad personal y con la madre. Las tres se encierran de vez en cuando en la cocina buscando un momento de intimidad madre-hijas.

La falta de recursos les impide realizar actividades extraescolares, de modo que pasan en casa todo el tiempo que no están en la escuela. Las hijas son conscientes de las dificultades con la hipoteca y perciben la preocupación de Yolanda. Por otra parte, están acostumbradas a las dificultades y muestran mucha empatía con la madre en este sentido. Aunque desconocen los detalles, a menudo preguntan a Yolanda si ya «ha conseguido» (la condonación), lo que esperan como la resolución del problema.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES









## 1

La configuración del sistema de vivienda en Cataluña ha hecho que la crisis económica se tradujera rápidamente en una situación de emergencia habitacional que tiene impactos concretos sobre la salud física y mental de todos los miembros del hogar, y que afecta de forma especial a los niños. El actual sistema tiene su origen en el franquismo, ha persistido durante el régimen constitucional y constituye una anomalía en la Unión Europea de los 15.

## 2

Este modelo ha promovido la construcción indiscriminada de viviendas, ha privilegiado el acceso en régimen de propiedad privada y ha liberalizado el régimen de alquiler. Como resultado, Cataluña tiene un parque de alquiler social escaso, un 2% de las viviendas frente al 18% de los países de nuestro entorno; un elevado número de viviendas vacías, 450.000 en Cataluña según el INE, y un mercado privado de alquiler escaso, el 17% del parque de vivienda disponible frente al 52% de Suiza o el 39% de Alemania. Este mercado de alquiler es altamente especulativo e inestable ya que, a diferencia de los países con un amplio parque de alquiler, no existen medidas orientadas a controlar el precio del alquiler ni impedir rentas abusivas.

## 3

La situación de emergencia habitacional se expresa en un incremento exponencial de los desahucios por motivos económicos y de las situaciones de exclusión residencial como la ocupación de pisos vacíos y la pobreza ener-

gética. Según datos del Consejo General del Poder Judicial, entre 2008 y 2014 en Cataluña se han producido 54.520 desahucios. Asimismo, el Panel de Políticas Públicas Locales de Vivienda 2014 constata la aparición de nuevos fenómenos como la ocupación de pisos vacíos. En noviembre de 2014, el IDESCAT, por su parte, informó que 385.000 personas no podían calentar su hogar.

## 4

Las condiciones habitacionales tienen impactos concretos en la salud física y mental de todos los miembros de la unidad familiar. El 70% de los niños y niñas hijos de afectados por la hipoteca encuestados han estado tristes alguna vez durante la última semana ante el 10% de la población infantil catalana; el 88% de los encuestados sufre mala salud mental frente al 13% del global de Cataluña. El proceso de deterioro de la salud mental de los adultos comienza en etapas tempranas al procedimiento de ejecución hipotecaria. La infravivienda puede generar ansiedad y depresión, a la vez que aumenta el riesgo de padecer otras enfermedades.

## 5

Las desigualdades en salud dependen en gran medida de determinantes sociales como son las condiciones habitacionales y de trabajo. Al mismo tiempo, sin embargo, se precisan políticas de atención sanitaria universales que en materia de salud mental hagan un acompañamiento integral y eviten la sobremedicación con psicofármacos.

## 6

Con motivo de la crisis, muchos niños se han visto obligados a cambiar de casa, de escuela y a abandonar actividades extraescolares. Estas situaciones tienen un impacto negativo sobre los menores, tanto en el ámbito emocional y de integración social como en el rendimiento académico. Los problemas para pagar la vivienda de los hogares se traspasan a los menores y pueden causar el deterioro de las relaciones familiares.

## 7

Muchas de las situaciones descritas vulneran compromisos asumidos por el gobierno de Cataluña 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 del Niño de 1989. También infringen la normativa europea y estatal, como la Carta Social Europea de 1961, la Constitución Española de 1978 y el Estatuto 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 para la Infancia de 2013.

## 8

La situación de emergencia habitacional requiere reformas estructurales en distintos ámbitos 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 atender 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 en Suecia.

## 9

En algunos casos, en cambio, para acabar con la situación de emergencia social bastaría con hacer efectiva la normativa vigente. Así, por ejemplo, para incrementar el parque de vivienda social habría que aplicar los preceptos de la ley por el derecho a la vivienda de 2007 que sanciona la existencia de pisos permanentemente desocupados durante dos años sin causa justificada. En cuanto al impacto de los desahucios en los niños, se trataría de aplicar los artículos de la ley de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia de 2010 que consagran la obligación de los poderes públicos de preservarlos de situaciones que son perjudiciales para su bienestar.



# Recomendaciones

Concretamente, y en cumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos y de las mejores prácticas, los poderes públicos en el marco de sus competencias deberán:

## 1

Evitar los desalojos por motivos económicos promoviendo el alquiler social de los pisos propiedad de bancos y grandes inmobiliarias, así como garantizar en cualquier caso el realojamiento adecuado de las personas afectadas.

## 2

Impulsar una ley de segunda oportunidad que acabe con el sobreendeudamiento de las personas de buena fe en un periodo razonable de tiempo.

## 3

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

## 4

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

## 5

Abstenerse de provocar retrocesos injustificados o discriminatorios en las políticas que afectan el acceso a una vivienda digna. Privatizar el parque público, disminuir las ayudas a las familias con escasos recursos económicos como las ayudas al pago del alquiler y la renta mínima de inserción entran dentro de estas prácticas.

## 6

Desarrollar el concepto de servicio de interés general de la vivienda establecido en la ley por el derecho a la vivienda de Cataluña y diseñar políticas orientadas al control de rentas de alquiler, a penalizar usos antisociales de la propiedad como el abandono de viviendas con fines especulativos o el incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación.

## 7

Aplicar la LDHC en materia de movilización del patrimonio en desuso y actuar sobre las viviendas vacías en manos de entidades financieras por medio de la declaración de uso anómalo y la interposición de sanciones en lugar de sobrelegislar.

## 8

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

## 9

Asegurar la participación efectiva e informada de las organizaciones sociales y de las personas afectadas en las políticas de vivienda que tengan que ver con ellas.





CON LA COLABORACIÓN DE:

