



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK **ES**



## **DOCUMENTO DE POSICIÓN SOBRE VIVIENDA**

**OCTUBRE 2013**



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK **ES**

Este documento ha sido elaborado por el Comité de Vivienda de EAPN-ES, con la colaboración de la Federación de Entidades de apoyo a las Personas Sin Hogar.

Otras entidades y redes que han participado en la elaboración del documento son:

- Asociación Provivienda
- Cáritas Española
- Cruz Roja Española
- EAPN Andalucía
- EAPN Castilla-La Mancha
- EAPN Castilla y León
- EAPN Madrid
- Fundación CEPAIM
- Fundación Secretariado Gitano
- RAIS Fundación
- Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK **ES**

INTRODUCCIÓN .....	4
LA VIVIENDA EN PROPIEDAD Y LAS BURBUJAS INMOBILIARIA Y FINANCIERA .....	10
EL ALQUILER, EL GRAN OLVIDADO .....	15
LA VIVIENDA PROTEGIDA: ESCASA, CARA Y MAL ENFOCADA .....	18
LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL, UN PROBLEMA CON MUCHOS ROSTROS .....	21
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....	32



## INTRODUCCIÓN

La Declaración Universal de los Derechos Humanos incluye la vivienda dentro de los derechos necesarios para poder tener un nivel de vida adecuado. La vivienda es algo más que un espacio físico: es un recurso fundamental para el desarrollo de la vida en sociedad, un factor clave de integración social, de formación de hogares, de emancipación y de participación de una persona en su entorno.

El derecho a una vivienda adecuada está ampliamente reconocido en múltiples tratados internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 11.1.), la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 27.3), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 5. c.), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Art. 14.h.), el Programa de Hábitat (Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II (Párrafo 61) o la Carta Social Europea, que en su revisión de 1996 (desgraciadamente no ratificada aún por España) las partes se comprometen a adoptar medidas para promover el acceso a una vivienda adecuada, prevenir y paliar la carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación y hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas examinó el quinto informe de España sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>1</sup>, mostrando su preocupación por el hecho de que, a excepción del derecho a la educación –que está incluido dentro de los derechos fundamentales protegidos por la Constitución, los derechos económicos, sociales y culturales son considerados como principios rectores de la política social y económica, de la legislación y de la práctica judicial. En este sentido, insta a garantizarles un nivel de protección análogo al que se aplica a los derechos civiles y políticos. En el ámbito de la vivienda, hace numerosas referencias a la vivienda, que coinciden con los principales puntos de preocupación de este documento de posición.

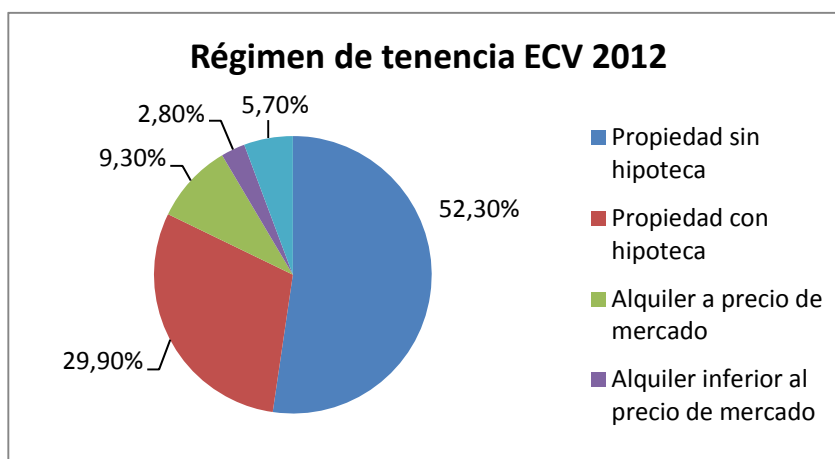
También está reflejado en las legislaciones nacionales de los países europeos, la mayoría de los cuales incluye el derecho a la vivienda en sus Constituciones o Leyes. El [artículo 47](#) de la Constitución Española lo señala como un derecho básico para los ciudadanos/as, e insta a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho, así como a regular la utilización del suelo de acuerdo con el

---

<sup>1</sup> Consejo Económico y Social, 18 de mayo de 2012.

interés general para impedir la especulación<sup>2</sup>. En España, los mayores avances en el ámbito legislativo de reconocimiento del derecho a la vivienda y de un nuevo servicio público de vivienda se han realizado en los últimos años, de manera muy diversa, desde el ámbito autonómico: País Vasco, Aragón, Cataluña, Navarra, Andalucía y Castilla-La Mancha<sup>3</sup>.

El elemento más significativo de la política de vivienda española es la predominancia absoluta del régimen de tenencia en propiedad (según la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística de 2012, un 82.2% en 2012), habiendo tratado el alquiler (12.1%) como una opción residual para aquellos que no tienen solvencia económica suficiente para comprar.



Unidad: porcentaje de viviendas según régimen de tenencia  
Fuente: Encuesta de condiciones de vida 2012. INE

<sup>2</sup> <http://www.congreso.es/consti/>

<sup>3</sup> Tejedor, Julio. Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. 2012.

Cuadro 1: Regímenes de tenencia en Europa

	PROPIEDAD	ALQUILER LIBRE	ALQUILER SOCIAL	OTRAS
Alemania	43	51	6	0
Austria	58	19	21	2
Bélgica	68	23	7	2
Bulgaria	95	3	2	0
Chipre	79	18	3	0
Dinamarca	53	26	20	1
Eslovaquia	95	1	4	0
Eslovenia	93	3	4	0
<b>España</b>	<b>82</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>7</b>
Estonia	84	9	7	0
Finlandia	63	16	18	3
Francia	56	25	19	0
Grecia	74	20	0	6
Hungría	94	2	4	0
Irlanda	79	13	8	0
Italia	73	14	15	8
Letonia	79	20	1	0
Lituania	97	1	2	0
Luxemburgo	70	25	2	3
Malta	76	20	6	0
Países Bajos	54	11	35	0
Polonia	75	13	12	0
Portugal	75	18	3	4
Reino Unido	69	10	21	0
República Checa	66	13	20	1
Rumanía	95	2	2	1
Suecia	54	22	21	3

Fuente: Tejedor, Julio. Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria, con datos de CECODHAS

Hay que señalar, además, que según el Censo 2011, 3.443.365 viviendas permanecen vacías, aproximadamente un 14% del parque total, mientras que las condiciones de acceso a una vivienda asequible y digna siguen siendo difíciles para una parte importante de la población. Durante la última década, en la que hemos vivido una burbuja inmobiliaria de la que estamos sufriendo las consecuencias, el número de viviendas totales aumentó un 20,3%. Sin embargo, el número de viviendas vacías ha aumentado un 10,8 %. Además, dos de cada cinco viviendas vacías están en edificios construidos en los últimos diez años. Esta situación lleva a preguntarnos por qué ha aumentado el porcentaje de viviendas vacías y por qué no salen al



mercado de alquiler si la necesidad de vivienda por una gran parte de la población es un hecho.

Una de las respuestas, la principal, la podemos encontrar en la concepción que se ha hecho en las últimas décadas en nuestro país de la vivienda como un mero bien de intercambio económico, sin contemplar su necesaria función social ni el cumplimiento del mandato constitucional del acceso de toda persona a una vivienda digna y adecuada. La crisis del sector inmobiliario, no obstante parece empezar a producir un cambio en la visión en la sociedad – pero no en las políticas públicas- que penaliza esa visión, priorizando otra más social, la de la vivienda como un elemento fundamental para el funcionamiento y desarrollo de la vida en sociedad.

Otra característica de nuestra realidad en relación con la vivienda es la presencia persistente de la exclusión residencial. Este fenómeno se ha visto agravado por las peculiaridades del parque de vivienda en España, y no ha recibido atención por parte de las políticas públicas, más allá de ayudas puntuales y soluciones residenciales de emergencia. Pero la exclusión residencial no es un fenómeno reciente. Las personas sin hogar o en alojamiento precario, la infravivienda, los asentamientos y los barrios desfavorecidos son realidades que subsisten incluso en los tiempos de bonanza económica, y sólo una política de vivienda eficaz y diseñada con componentes inclusivos conseguiría evitar los graves impactos de la exclusión residencial, así como tener efectos preventivos y de malla de seguridad en situaciones como las actuales.

La política pública de vivienda debería garantizar el acceso a la vivienda a aquellas personas con menos recursos económicos, entre los que habitualmente se encuentra buena parte de la juventud. A esta situación de exclusión residencial contribuye la falta de políticas integrales que faciliten la emancipación de las personas jóvenes<sup>4</sup>. Retrasar la edad de emancipación y, consecuentemente, la edad en la que se tienen hijos más allá de la treintena produce efectos demográficos que pueden tener concretas y desastrosas consecuencias en el futuro y generar graves riesgos para la sostenibilidad del Estado del bienestar<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> *La vivienda digna y adecuada. Un derecho de los ciudadanos y una obligación para la Administración.* Comisión Especializada Socioeconómica. Consejo de la Juventud de España. 2008.

<sup>5</sup> Tejedor, Julio. *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria.* 2012.



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK ES

## **Las entidades del Tercer Sector de Acción Social y la exclusión residencial**

A finales de 2010, se estimaba que las personas ocupadas en el Tercer Sector de Acción Social representaban el 3,5% del total de las personas asalariadas en España. Durante ese año se habían producido 47,6 millones de atenciones directas a personas<sup>6</sup>.

Muchas de las entidades de la iniciativa social articulada trabajan para favorecer la inclusión social de las personas más vulnerables y para minimizar los riesgos de pobreza y exclusión.

El sector agrupa a entidades que tienen una larga trayectoria en proyectos específicamente dirigidos a personas que sufren exclusión residencial, como las personas sin hogar. Esta trayectoria de décadas ha permitido a las entidades acumular conocimiento y experiencia sobre el fenómeno, tanto sobre sus causas como sobre las consecuencias que la carencia de un hogar tienen para las personas que lo sufren, al ser la vivienda un elemento clave de integración y emancipación. Asimismo se ha acumulado conocimiento y experiencia sobre distintos modelos de trabajo en este ámbito.

Otras entidades sociales del sector, se acercan al tema de forma más generalista pero cuentan también con un nivel de experiencia importante a la hora de configurar estrategias para combatir y prevenir este fenómeno pues, aunque no trabajan específicamente en el ámbito del sinhogarismo, si lo hacen con problemáticas previas o concurrentes que conducen a la exclusión residencial.

Las entidades del Tercer Sector Social, tenemos la convicción de que la problemática de la exclusión residencial está muy condicionada por la no existencia de una política de vivienda inclusiva, que garantice el derecho constitucional a la vivienda. Una política de este tipo tiene, además, carácter preventivo. El sobreendeudamiento de las familias, el desempleo, los recortes en protección social y la no existencia de un colchón protector como una política inclusiva de vivienda, hace que muchas personas que antes estaban viviendo en una situación “normalizada” y que ahora afrontan una trayectoria social descendente tengan precisamente como factor de mayor riesgo de exclusión, la pérdida de la vivienda. Hay que señalar que el problema de los desahucios ha adquirido notoria relevancia a día de hoy y es objeto de gran visibilidad en los medios de comunicación y de un profundo rechazo social pero, pese a que la crisis económico- financiera ha aumentado su dimensión y lo ha dotado de mayor visibilidad, es importante subrayar que no se trata de un fenómeno nuevo.

Además, en este momento está aumentando el número de personas sin hogar y, algo que deseamos subrayar, está creciendo la vulnerabilidad de las personas que ya se encontraban en situación de exclusión residencial en toda Europa. El Paquete de Inversión Social (SIP) analiza la situación social en la UE y enumera en sus prioridades a acometer, dar infraestructura para

---

<sup>6</sup> [Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2012](#). Fundación Luis Vives (2012)





EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK **ES**

reformas políticas en áreas como las personas sin hogar, salud, asistencia y acompañamiento de larga duración, servicios sociales, de inclusión activa y de inversión en menores. Se pide a los Estados Miembro que afronten el sinhogarismo con estrategias integrales basadas en la prevención y proyectos housing-led (enfocados en la vivienda) y que se revisen normativas y prácticas de desahucios.

Las Entidades que componen la Plataforma del Tercer Sector desean que se tome en cuenta su conocimiento de la problemática de la exclusión residencial, la proximidad a las personas que la sufren y la experiencia en las soluciones que han venido aportando al tema, a la hora de considerar las propuestas que se hacen en este documento.

## LA VIVIENDA EN PROPIEDAD Y LAS BURBUJAS INMOBILIARIA Y FINANCIERA

El ahorro por parte de las familias se ha destinado, durante los últimos años, a la adquisición de una vivienda en propiedad y, por ende, del negocio inmobiliario e hipotecario. Las burbujas inmobiliaria y financiera generadas dentro de esta cultura orientada hacia tener un hogar propio fue promovida por el descenso de los tipos de interés, el aumento de la competencia en los mercados hipotecarios, circunstancias a las que se unieron las malas prácticas de las entidades bancarias otorgado de forma imprudente el crédito hipotecario, concediendo hipotecas sin valorar las posibilidades reales del deudor y comercializando productos financieros complejos de manera irresponsable<sup>7</sup>. Estas prácticas llevaron, por un lado, a un incremento exponencial del precio de la vivienda como consecuencia de operaciones especulativas en el mercado inmobiliario, y por otro, al sobreendeudamiento de las familias, que han visto reducida su capacidad para el pago de las cuotas de los préstamos a la par que sus viviendas valen cada vez menos y su deuda se incrementa con los gastos e intereses, saliendo a la luz productos abusivos y engañosos como las participaciones preferentes.<sup>8</sup>



Esta situación no ha sido sobrevenida: el hecho de que algunas dimensiones de la actual crisis fueran difíciles de prever, no impide recordar la cantidad de voces autorizadas que advirtieron de los peligros de estas burbujas durante la última década, así como la aparición de movimientos sociales que reclaman el derecho a una vivienda digna<sup>9</sup>. Es paradigmático el convencimiento del Relator Especial de Naciones Unidas, Miloon Kothari en 2006: “una

<sup>7</sup> Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo

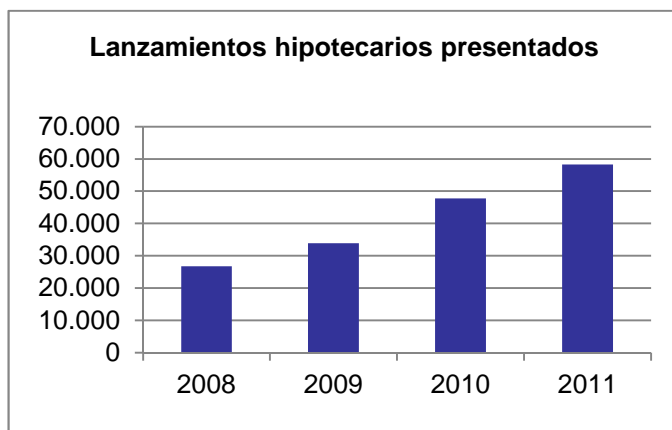
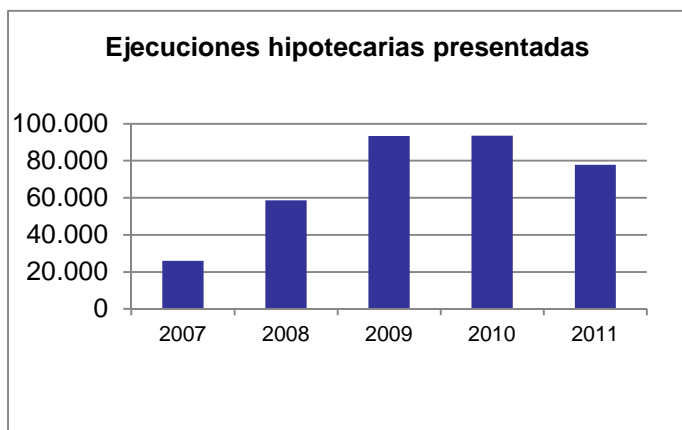
<sup>8</sup> [Propuestas en materia de sobreendeudamiento familiar](#) y medidas de protección del deudor frente a las consecuencias de la ejecución hipotecaria (deuda, aval y pérdida de la vivienda). Anexo al documento de “Propuestas para la agilización y reforma de los procesos civiles”, elaborado por seis miembros de la carrera judicial bajo la coordinación de uno de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, octubre 2012.

<sup>9</sup> Véanse, por ejemplo, las reivindicaciones de la [Plataforma por una Vivienda Digna](#) y de [V de Vivienda](#).

*situación de este tipo no es sostenible a largo plazo, por lo que aumentará el porcentaje de la población que experimentará problemas de pago en el futuro, lo cual podría afectar su derecho a una vivienda adecuada<sup>10</sup>.*

Esto ha desembocado en un fuerte desequilibrio entre el precio de la vivienda (tanto en compra como en alquiler) y la renta disponible. Según la Encuesta de presupuestos familiares del INE 2012<sup>11</sup>, el gasto dedicado por las familias a la vivienda, incluyendo suministros, supone ahora el 32,29% del presupuesto, frente al 24,8% que suponía en 2006, en pleno boom.

Como consecuencia de esta situación, desde 2008 se ha producido un aumento gravísimo de las ejecuciones hipotecarias (349.438), registrándose actualmente cinco veces más y con una clara tendencia al alza: en el primer trimestre de 2012 ascendieron a 24.792, un 14,1% más que en el mismo período de 2011<sup>12</sup>. Según datos del Banco de España, en 2012, 39.167 familias perdieron su hogar en ejecuciones hipotecarias, de las cuales, el 83% (32.490) procedía de vivienda habitual.



Unidad: nº de ejecuciones-lanzamientos hipotecarios presentados/ año  
Fuente: Elaboración propia sobre estadística del CGPJ

<sup>10</sup> Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Adición. Misión a España. 2008.

<sup>11</sup> Encuesta de presupuestos familiares, Instituto Nacional de Estadística, 2012

<sup>12</sup> Fuente: Consejo General del Poder Judicial



Más allá de la exactitud de las cifras, hay que destacar que detrás de estos números se encuentran muchas situaciones al borde de la exclusión social o en ella: situaciones de desempleo, desalojos traumáticos, aumento de personas en situación de calle e incluso casos de suicidios que han conmovido a la sociedad.

Las entidades bancarias, que no sólo han sido corresponsables directos de estas situaciones sino que además son receptoras de ayudas públicas, se han visto beneficiadas por un sistema legal que les facilita cobrar sus deudas a través de un procedimiento ágil (creado en 1909), colocando a los deudores en auténticas situaciones de indefensión.

¿Qué ha hecho el Estado para paliar estos efectos? Desde 2011 se han ido adoptando algunas iniciativas legales que, hasta la fecha, se han mostrado claramente insuficientes. Inicialmente, se aprobó el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio<sup>13</sup>, que elevaba el umbral de inembargabilidad cuando el precio obtenido por la venta de la vivienda habitual hipotecada en un procedimiento de ejecución hipotecaria fuera insuficiente para cubrir el crédito garantizado. Se dirigía exclusivamente a los deudores hipotecarios que han perdido su vivienda habitual, elevando ese mínimo hasta el 150% del SMI y un 30% adicional por cada familiar de su núcleo que no perciba ingresos superiores a dicho SMI.

Posteriormente adoptó el Real Decreto Ley 6/2012<sup>14</sup>, que establecía un “Código de Buenas Prácticas”, que permitía a las entidades financieras adherirse voluntariamente. Este Código incluye tres fases de actuación sucesivas: una reestructuración viable del préstamo, una quita sobre el conjunto de la deuda y, en última instancia, una posible dación en pago, con la posibilidad de permanecer las familiar en su vivienda durante un plazo de dos años. Varios meses después de su aplicación, los resultados son, no por menos esperados, desalentadores: 44 casos de reestructuración de la deuda y apenas 8 casos de dación en pago<sup>15</sup>, lo que indica que los requisitos establecidos apenas tienen incidencia sobre la gran mayoría de deudores hipotecarios.

---

<sup>13</sup> Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. (BOE de 07 de julio de 2011)

<sup>14</sup> Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos (BOE de 10 de marzo de 2012)

<sup>15</sup> <http://www.20minutos.es/noticia/1657132/0/dacion-en-pago/codigo/buenas-practicas/>



¿Por qué no ha funcionado esta medida? Uno de los factores principales reside en la restrictiva delimitación del “umbral de exclusión” que establece dicho procedimiento: que todos los miembros de la unidad familiar carezcan de rentas derivadas del trabajo o de actividades económicas, que la cuota hipotecaria resulte superior al 60 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar, y para viviendas cuyo precio de adquisición no hubiese excedido de unas cantidades claramente anteriores a los precios del tiempo de la burbuja inmobiliaria.

Posteriormente, en medio de una creciente alarma social, se adoptó el [Real Decreto-ley 27/2012](#)<sup>16</sup>, de 15 de noviembre, que disponía la suspensión de los lanzamientos durante dos años desde su entrada en vigor sobre viviendas habituales de “colectivos especialmente vulnerables”, una vez más, delimitando de manera arbitraria este concepto<sup>17</sup> y provocando un aluvión de críticas por parte de la sociedad civil, y en especial de la Plataformas de Afectados por la Hipoteca (PAH)<sup>18</sup>.

Esta Plataforma, junto a otras entidades –entre ellas la EAPN- recogieron millón y medio de firmas para la tramitación de la Iniciativa Legislativa Popular, solicitando la dación en pago retroactiva, paralizar los desahucios y promover el alquiler social. En definitiva, pedíamos soluciones y un cambio ante el problema social en el que se han convertido las ejecuciones hipotecarias. Aunque esta ILP fue admitida a trámite, las entidades promotoras mostramos nuestra disconformidad en el curso de la tramitación [al ser desvirtuada](#) en su contenido y ante la ausencia de todo lo que se esperaba de una Iniciativa Popular: un debate profundo, una voluntad de consenso y una conexión con las expectativas de la ciudadanía ante el drama social de los desahucios.

---

<sup>16</sup> Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (BOE de 16 de noviembre de 2012)

<sup>17</sup> Se refiere a los siguientes supuestos: familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente; unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo; unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años; unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral; unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo; unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral; unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género, conforme a lo establecido en la legislación vigente, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituyan su domicilio habitual.

<sup>18</sup> <http://www.lavanguardia.com/politica/2012/11/16/54354558716/afectados-desahucios-consideran-decreto-excluye-mayoria.html>



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK **ES**

Y así llegamos a la *Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social*, apoyada únicamente por el grupo parlamentario popular, la mal llamada “ley anti-desahucios” . Esta nueva Ley no es ni nueva ni justa: sigue la línea de medidas que demostraron poca eficacia y sigue sin dar una solución para las personas que ya fueron desahuciadas.

Además persiste en algunos errores innecesarios. Por ejemplo, empeñarse en convertir en una carrera de obstáculos la definición de colectivos vulnerables para la suspensión de lanzamientos. Son inexplicables algunos de los supuestos al tasarlos de una manera tan arbitraria (unidad familiar con dos hijos a cargo, o unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años, etc.), pudiendo haber establecido criterios menos restrictivos (existencia de menores en la unidad de convivencia, o de personas mayores de 65 años, etc.).



## EL ALQUILER, EL GRAN OLVIDADO

Como se ha comentado anteriormente, las burbujas financiera e inmobiliaria han llevado a situaciones dramáticas tanto a compradores de primeras viviendas como a familiares o amigos avalistas, provocando –con sus pros y contras- una repercusión mediática que ha hecho –de manera insuficiente- que el Gobierno adopte medidas legislativas, a todas luces insuficientes.

Pero, ¿y qué pasa mientras tanto con el alquiler? A pesar de que los datos suministrados por el Consejo General del Poder Judicial en relación con los lanzamientos incluyen un gravísimo porcentaje de desahucios como consecuencia de impagos de alquiler<sup>19</sup>, estos no sólo no están teniendo la misma repercusión, sino que los cambios normativos no parecen tener en cuenta esta realidad. En efecto, la Ley 4/2013, de 4 junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, persigue la dinamización del mismo, *por medio de la búsqueda del necesario equilibrio entre las necesidades de vivienda en alquiler y las garantías que deben ofrecerse a los arrendadores para su puesta a disposición del mercado arrendaticio*<sup>20</sup>. Se trata de una norma confusa, con algunos preceptos enrevesados y demasiado abiertos a la interpretación. Muchos expertos indican que esta nueva ley está abocada al fracaso, pero más allá de su dudosa eficacia, hay que señalar que no sólo no tiene en cuenta las situaciones de las personas que, como consecuencia del desempleo y la pérdida del poder adquisitivo, entre otras, no pagan la renta porque no pueden (en muchos casos, impagos puntuales), sino que generaliza la sospecha sobre el arrendatario extendiendo la idea de la morosidad profesional”, práctica minoritaria que pasa a ser el leit motiv de la norma (como ya lo fue anteriormente, en esa misma línea, la Ley 37/2011<sup>21</sup>).

Así, modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil para agilizar los plazos y los procedimientos judiciales dejando desprotegida a la parte arrendataria. Cuando la parte arrendadora demanda por un impago, el Secretario judicial fija la fecha y hora no sólo de la eventual vista en caso de que el demandado se oponga, sino también la de la fecha del lanzamiento, dejando un plazo de diez días para que arrendador pague la deuda impagada. En caso de no abonarla o de no

<sup>19</sup> <http://www.idealista.com/news/archivo/2012/12/04/0550641-los-secretarios-judiciales-cifran-en-76-398-los-desahucios-tanto-por-impago-de-la-hipoteca-como-d>

<sup>20</sup> [Ley 4/2013](#), de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

<sup>21</sup> [Ley 37/2011 de 10 de octubre](#), de Medidas de Agilización Procesal (BOE, 11 de octubre de 2011).



comparecer, se finaliza en proceso mediante auto judicial (sin ser ya, por tanto, necesaria sentencia judicial).

Pero no es el único motivo de desprotección del inquilino, ya que:

- Refuerza la *libertad de pactos* y da prioridad a la *voluntad de las partes*. Estas medidas pueden dar pie a abusos, ya que la parte arrendataria está en muchas ocasiones en una situación de mayor debilidad a la hora de negociar. Cabe recordar que es el arrendador el que redacta el contrato, mientras que el arrendatario desconoce en muchas ocasiones el alcance de las cláusulas que está firmando. Un ejemplo claro es el hecho de no estar la revisión anual de la renta sujeta a un elemento objetivo como lo era el IPC. O también el hecho de que las partes puedan *pactar la renuncia del arrendatario al derecho de adquisición preferente*. Hay que señalar en esta línea que, aunque la Ley contempla el desistimiento del contrato por parte del inquilino, reconoce *la posibilidad de que las partes puedan pactar una indemnización para el caso de desistimiento*.

- Reduce la prórroga obligatoria de la duración del arrendamiento de cinco a tres años. Esta medida, antes que fomentar una cultura del alquiler en España, al limitarlo más en el tiempo lo que puede provocar es reforzar la opción de la compra en propiedad.

- La recuperación del inmueble por el arrendador, para destinarlo a vivienda permanente para sí o para sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial, sin necesidad de previsión expresa en el contrato.

- En la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se prevé la creación de un Registro de Sentencias firmes de impagos de rentas de alquiler, cuya organización y funcionamiento será regulado por Real Decreto.

En resumen, esta Ley focaliza la debilidad del mercado del alquiler en la relación entre arrendador y arrendatario, debilitando al segundo bajo el pretexto de dinamizar el mercado de alquiler. Sin embargo, no toma en consideración la causa del problema, que es de carácter estructural, consecuencia de décadas de políticas que han incentivado la propiedad (por ejemplo, a través de desgravaciones fiscales a la compra), la visión de la vivienda no como derecho sino como bien especulativo, y de un mercado del alquiler residual y desestructurado. Paradójicamente, la Ley lo indica a su inicio: *nuestro mercado arrendaticio se caracteriza fundamentalmente por las relaciones personales entre arrendador y arrendatario, situándonos aún lejos de un verdadero mercado profesionalizado de alquiler*. Y, sin embargo, no sólo pone el peso aún más sobre esa relación arrendaticia, sino que no toma ninguna medida orientada a conseguir esa verdadera profesionalización, que ayude a estructurar dicho mercado, ni





quiera a través de su otra medida estrella, la activación de las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario, las SOCIMI.

En este sentido, se flexibilizan algunos requisitos de estas entidades, llamando la atención el hecho de reducir su obligación de dedicar las viviendas adquiridas de 7 a 3 años. Sin embargo, la principal novedad se sitúa en el régimen fiscal, a través del establecimiento de una tributación a tipo de gravamen del cero por ciento, para estas entidades, respecto de las rentas que proceden del desarrollo de su objeto social y finalidad específica. Con estas ventajas fiscales, como apunta el [Grupo de trabajo Economía Sol](#), “se podrían equiparar a las SICAV (Sociedades de Inversión de Capital Variable) dentro del ámbito inmobiliario”.

Por otro lado, el **Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016**<sup>22</sup>, regula un Programa de ayuda al alquiler, que tiene como objeto “facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos”. Cabe recordar que estas ayudas, que “el Ministerio de Fomento transferirá a la Comunidad Autónoma o Ciudades de Ceuta o Melilla el importe de la subvención en la forma y plazos previstos en el convenio de colaboración”, no siempre llegaron en el Plan anterior a los beneficiarios, por lo que se hace necesario un seguimiento de la agilidad y eficacia de las mismas a la hora de ser gestionadas por las distintas Administraciones Públicas. Sin embargo, la Disposición adicional primera se limita a contemplar la posibilidad de no transferir las ayudas en el caso de que “no se encuentren al corriente en la justificación del pago y de la correcta aplicación de los importes ya transferidos que tengan pendientes de justificar correspondientes al Plan Estatal de Vivienda 2009-2012 y anteriores”, por lo que habrá que ver si se consigue corregir estos problemas o bien contribuir a perpetuarlos.

Por otro lado, se echa en falta una apuesta decidida por la movilización de la vivienda vacía hacia el alquiler, con programas que incentiven y presionen a los particulares a alquilarlas, en el caso de vivienda vacía usada. Y, en especial, en el caso de vivienda vacía nueva en manos de entidades financieras y empresas. Cuesta entender cómo se puede hablar de políticas públicas de vivienda sin tener en cuenta que las entidades españolas (nacionalizadas, intervenidas o ayudadas por el contribuyente) tienen en su haber entre 200.000 y 600.000 viviendas vacías<sup>23</sup>, que podrían destinarse, si no a la creación de un parque público de vivienda, al menos al alquiler a precios asequibles.

---

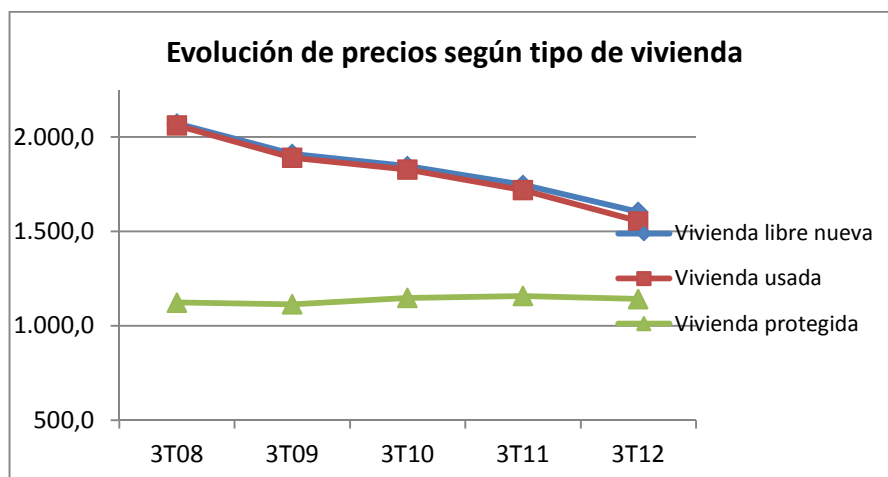
<sup>22</sup> Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 ([B.O.E de 10 de abril de 2013](#))

<sup>23</sup> Burón Cuadrado, Javier. Jornadas [¿Réquiem por la vivienda protegida? Análisis de las políticas de suelo y vivienda en tiempos inciertos](#). DIBA – AVS Cataluña. Mayo 2013.

## LA VIVIENDA PROTEGIDA: ESCASA, CARA Y MAL ENFOCADA

Aunque la vivienda protegida no es la única herramienta que debe permitir desarrollar políticas de acceso, durante el pasado siglo y, de momento en este, la vivienda protegida en sus distintas modalidades fue y sigue siendo el eje central de las políticas de vivienda<sup>24</sup>.

Si bien hasta la explosión de la burbuja la distancia entre el precio de la vivienda libre y el de la protegida era un factor generador de diferencia, dejaba fuera a sectores en situación de vulnerabilidad. Así, en el Informe de 2008 del Relator Especial de Naciones Unidas, Miloon Kothari<sup>25</sup> se señalaba que “los precios de la vivienda pública, a pesar de ser más bajos que en el mercado privado, tienden a ser demasiado altos para los segmentos de ingresos más bajos de la población”. Resulta decepcionante, varios años después, tras el estallido de las burbujas financiera e inmobiliaria, los precios de la vivienda protegida no sólo no han bajado sino que mantienen una ligera subida, llegándose a la absurda situación de ser actualmente más cara que la vivienda usada en muchas provincias españolas<sup>26</sup>. Esta situación impide el acceso a las personas más vulnerables de la sociedad, que tienen muchas veces en la vivienda protegida la única vía de acceso al alojamiento.



Unidad: euros/m<sup>2</sup>

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Ministerio de Fomento

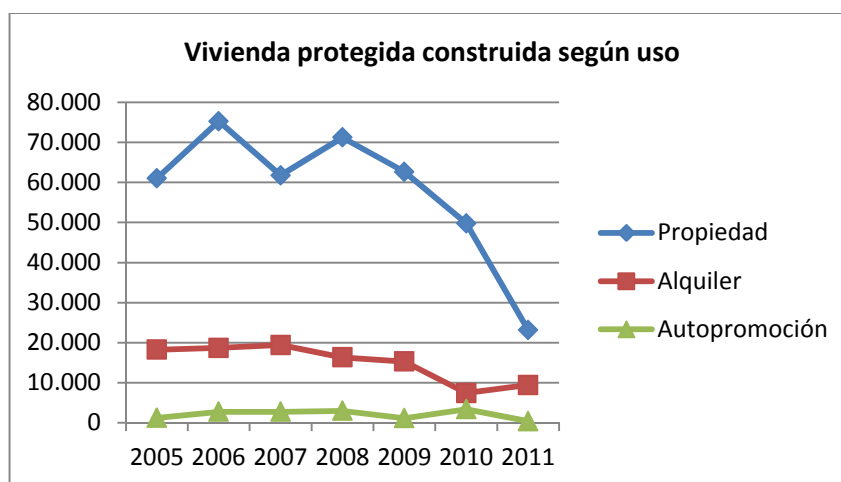
<sup>24</sup> Tejedor, Julio. Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. 2012.

<sup>25</sup> [Informe del Relator Especial](#) sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Adición. Misión a España. 2008.

<sup>26</sup> Lluís Pellicer, [La vivienda social ya es más cara que la usada en 11 provincias](#), El País. 2 de julio de 2012.

¿Por qué se ha producido esto? Desde mediados de los años noventa se abandonó la labor de promotores públicos, al optar las administraciones, en su mayoría, por la gestión y venta del suelo para la inmediata promoción de vivienda protegida en diferentes regímenes, o directamente dejando la actividad de promoción al mercado<sup>27</sup>. En 2007 las viviendas protegidas costaban la mitad que las libres, por lo que muchos promotores desecharon la construcción de pisos protegidos. Por este motivo, las Administraciones fueron subiendo los precios máximos permitidos para atraer a los promotores privados. Desde finales de 2008, el valor de la vivienda libre ha bajado un 18,3% mientras que el de la vivienda protegida sólo lo ha hecho un 1,7%.

Como se ha indicado anteriormente, el escaso parque de vivienda social lo es en propiedad (7%), siendo el parque de vivienda en alquiler social menor al 1%. Incluso la promoción de vivienda pública en régimen de arrendamiento ha derivado en muchas en los últimos años hacia el alquiler con opción a compra, convirtiendo al arrendamiento en una mera nueva vía de acceso a la propiedad. E incluso todo apunta a la disminución vivienda protegida en propiedad, con la desaparición de la desgravación por compra, la subida del IVA o la desaparición de la subsidiación del préstamo<sup>28</sup>. Cabe recordar que en 2012 la dotación destinada a la política de vivienda ha descendido un 32%<sup>29</sup>.



Unidad: nº de viviendas protegidas construidas/año  
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Fomento

<sup>27</sup> Julio Tejedor Bielsa, [A vueltas con el alquiler. Otra reforma desenfocada....](#), 8 de octubre de 2012.

<sup>28</sup> Inmaculada de la Vega, [Réquiem por la vivienda protegida](#), El País, 17 de julio de 2012.

<sup>29</sup> [La partida destinada a política de vivienda cae un 32%, a 820 millones](#), Expansión, 3 de abril de 2012.



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK **ES**

Con esta carrera en pos de la liquidación del parque público de vivienda, el debate parece haberse centrado en la extinción de las subvenciones a promotores para edificar más viviendas de protección oficial<sup>30</sup>, por lo que el siguiente paso apunta a un progresivo desmantelamiento de las empresas públicas de vivienda.

De esta manera, puede perderse una oportunidad de cambio de modelo, orientada a la consolidación y gestión de un parque público de vivienda en alquiler – de carácter rotatorio y sostenible financieramente- que aproveche parte del stock de 700.000 viviendas construidas y sin vender<sup>31</sup>, la necesidad de rehabilitación de viviendas, el aprovisionamiento de viviendas a través del llamado “banco malo” para alquileres sociales<sup>32</sup>, o bien ejecutando el derecho de tanteo y retracto en las transmisiones de vivienda protegida. Un parque de viviendas que sea garantía pública en forma de alquiler social a las personas con dificultades de acceso a la misma, que permita evitar los sistemas de sorteos y los casos de ventas fraudulentas de viviendas protegidas, a través de sistemas de baremación objetivos y creando un registro único de demandantes de vivienda que, además de regular la demanda, permita obtener datos fiables y actualizados de la necesidad de vivienda de la ciudadanía.

En definitiva, adoptar una política pública que recupere e impulse la función social de la vivienda, basado en un enfoque indivisible de derechos humanos, de manera integral y coordinada.

---

<sup>30</sup> Raquel Días Guijarro, [El Gobierno dejará de financiar viviendas de protección oficial](#), CincoDías, 15 de octubre de 2012.

<sup>31</sup> [Fomento: 'Mientras haya un 'stock' de 700.000 pisos no hace falta seguir construyendo'](#), El Mundo, 22 de noviembre de 2012.

<sup>32</sup> Clara Blanchar, [La Generalitat pide que se destinen pisos del banco malo a alquiler social](#), El País, 17 de octubre de 2012.



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK ES

## LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL, UN PROBLEMA CON MUCHOS ROSTROS

*“Sin embargo, no se trata de frías cifras. Cada uno de dichos procedimientos -al menos los que afectan a la vivienda habitual- encierra un auténtico drama que lleva casi inexorablemente a la exclusión social de familias que, impotentes tras haber quedado en el paro o sufrir una drástica reducción de sus ingresos, se ven incapaces de satisfacer las cuotas de unos préstamos que concertaron en época de bonanza económica (por tanto no con fines especulativos o por pura pretensión suntuaria), simplemente para adquirir una vivienda digna que tras el estallido de la crisis no pueden pagar”<sup>33</sup>*

El acceso a la vivienda es un factor clave de integración social y de emancipación. La exclusión social tiene una naturaleza multidimensional, por lo que un alojamiento digno y adecuado no garantiza, por sí solo, la inclusión social, pero sí es una condición indispensable. Por eso, es importante que la exclusión residencial sea una cuestión de política de vivienda, no sólo de políticas sociales. Hay que tener en cuenta que la vulneración de este derecho acarrea consecuencias en otros derechos, que comprenden desde nuestra dimensión más íntima a la dimensión social. Los dramáticos suicidios<sup>34</sup> ocurridos en los últimos meses son la punta del iceberg del efecto que desahucios están teniendo sobre la salud mental de miles de ciudadanos<sup>35</sup>.

Es importante, a la hora de referirse a las políticas llevadas a cabo en relación con el sinhogarismo, delimitar qué entendemos por este término.

El concepto<sup>36</sup> “sin vivienda” es una traducción literal del inglés del término “*houseless*”, que no solemos utilizar, pues consideramos más acorde con la realidad que transmite el término de “**sin hogar**”. Ahora bien, este concepto no se limita al espacio físico, sino que también contiene el espacio emocional, afectivo, psíquico y social.

---

<sup>33</sup> [Propuestas en materia de sobreendeudamiento familiar](#) y medidas de protección del deudor frente a las consecuencias de la ejecución hipotecaria (deuda, aval y pérdida de la vivienda). Anexo al documento de “Propuestas para la agilización y reforma de los procesos civiles”, elaborado por seis miembros de la carrera judicial bajo la coordinación de uno de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, octubre 2012.

<sup>34</sup> [Una mujer se suicida en Barakaldo cuando iba a ser desahuciada](#), Público.es, 9 de noviembre de 2012.

<sup>35</sup> Carmen Pérez-Lanzac, [Cuando la burbuja te explota a ti](#), El País, 30 de octubre de 2012.

<sup>36</sup> “La vivienda en España en el siglo XXI. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda”. Colección Estudios. FOESSA 2013.



Este concepto contiene diversos grupos de población (personas y familias) que, a su vez, pueden ir cambiando de una situación a otra como en “*un ascensor*” dada la alta movilidad residencial (¡qué terrible paradoja!) de las personas que no tienen acceso, o lo tienen muy limitado, a una vivienda digna y adecuada de la que ostenten algún tipo autónomo de tenencia. En este sentido, es ya común la utilización de los indicadores propuestos por FEANTSA y homologada por la Unión Europea, a través de la llamada categoría ETHOS (Tipología Europea de Sinhogar y Exclusión Residencial), que clasifica a las personas sin hogar según su situación residencial (FEANTSA, 2008).

- a) Hablaremos de “**personas sin techo**” como aquellas personas y/o familias que no tienen un espacio físico donde vivir (comer, dormir, asearse, compartir con otros) o lo tienen de forma muy restringida (noche, horas determinadas, etc.).
- b) Hablamos de “**personas sin hogar**” como aquellas que encuentran un espacio físico (comer, dormir, asearse, informarse etc.) pero de forma temporal y sin relación jurídica con ese espacio físico.
- c) Hablaremos de **vivienda insegura**, cuando las personas y las familias, aun teniendo espacios físicos dignos y adecuados para vivir, no podrían ostentar la estabilidad requerida para su desarrollo humano, dados los condicionantes de la inseguridad en la tenencia (jurídica y económica) o de inseguridad propia física y/o psicológica (maltrato físico-psíquico, violencia de género, etc.).
- d) Por el contrario, las familias y personas que viven-malviven en espacios físicos indignos y no adecuados para el desarrollo del ser humano, estarían dentro del cuarto nivel clasificatorio: **vivienda inadecuada** (infravivienda, chabolismo vertical y horizontal, asentamientos urbanos o rurales, hacinamiento, etc.).

Como la tipología de *sinhogarismo* se ha visto modificada de manera exponencial en los últimos años en nuestro Estado (en muchos casos, como consecuencia de la severa crisis económica que ha llevado a la pérdida de la vivienda en tenencia propia – alquiler o compra-) tenemos también en cuenta estas “(nuevas) formas de exclusión residencial” (contenidas en los puntos C y D de la Tipología ETHOS) que se reflejan en las siguientes situaciones:

**Cuadro 3 (Nuevas) Formas de exclusión residencial.<sup>37</sup>**

Personas en situación de sin hogar (tipología ETHOS)	(Nuevas) Formas de exclusión residencial
<b>Vivienda insegura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Acogidas:</b> de familiares, amigos...</li> <li>- <b>“La vuelta al hogar”:</b> primera vivienda de progenitores compartida de nuevo por las familias de los hijos de los dueños.</li> <li>- <b>Vivienda compartida:</b> título jurídico de tenencia compartido.</li> <li>- <b>Habitaciones:</b> subarriendo.</li> <li>- <b>“Okupación”</b> de viviendas vacías.</li> <li>- <b>Vivienda en proceso de ejecución/desahucio.</b></li> </ul>
<b>Vivienda inadecuada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Asentamientos en zonas no urbanizables/no urbanas:</b> grandes jardines/zonas arboledas dentro de las ciudades. Playas, fincas con viviendas antiguas derruidas o viviendas sin terminar de edificar...</li> <li>- <b>Hacinamiento. Camas calientes/pisos patera.</b> <b>Caravanas</b></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Haciendo referencia a las situaciones de **vivienda insegura**, debemos hacer referencia al denominado “colchón mediterráneo”<sup>38</sup> - y su “creatividad”- como el mecanismo que está haciendo que los procesos de vulnerabilidad y exclusión social acompañados de la pérdida de la tenencia de la vivienda (segura y adecuada), no estén llevando **todavía** a cientos de personas y familias a la situación de calle y/o sin vivienda. Aunque sí podemos presuponer, en

<sup>37</sup> La vivienda en España en el siglo XXI. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda”. Colección Estudios. FOESSA 2013.

<sup>38</sup> Familia, amigos, vecinos, compañeros de trabajo etc. (ejemplos de solidaridad humana).

atención a los últimos datos sobre procesos de ejecuciones hipotecarias<sup>39</sup>, que son cientos de miles las personas en situación de riesgo y vulnerabilidad.

Y en cuanto a la **vivienda indigna-infravivienda**, que indudablemente no satisface la necesidad humana de una vivienda digna y adecuada, se producen situaciones de exclusión residencial que, siguiendo la tipología ETHOS del “sinhogarismo”, podríamos caracterizar de la siguiente manera:

**Cuadro<sup>40</sup> 4. Formas de exclusión residencial en vivienda indigna-infravivienda**

<p><b>Sin vivienda (Houseless)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inmigrantes/autóctonos temporeros agrícolas en dependencias privadas o públicas</li> </ul>
<p><b>Vivienda inadecuada</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asentamientos en zonas no urbanizables/no urbanas</li> <li>- “Chabolismo horizontal urbano” y rural</li> <li>-Hacinamiento</li> <li>- Viviendas en edificios destinados a otros fines (fábricas abandonadas, colegios, etc.)</li> <li>- Viviendas en vehículos (furgonetas, coches, etc.)</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>39</sup> Según datos del Consejo General del Poder Judicial. ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es))

<sup>40</sup> La vivienda en España en el siglo XXI. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda”. Colección Estudios. FOESSA 2013.





EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK ES

Por **vivienda inadecuada, indigna o infravivienda** nos referimos<sup>41</sup> a un espacio vital que:

- no posee servicios mínimos (agua corriente, electricidad, saneamiento incorporado y cuarto de baño).
- no posee suficiente ventilación ni luz.
- es incapaz de proteger de las inclemencias climáticas.
- es insuficiente para que sus ocupantes no sufran hacinamiento.

Además de estar características, podríamos incluir:

- tiene difícil acceso.
- es jurídicamente inestable.

También otra característica de la infravivienda es que puede estar construida con materiales de desecho como cartones, chapas, etc. (característico del chabolismo).

Algunos de los problemas más extremos de exclusión residencial no se han resuelto aún en nuestro país, es más, por efecto de la crisis y las medidas de austeridad se han agravado. Este es el caso de la **infravivienda y el chabolismo**. Uno de los colectivos que ha sufrido en mayor medida este tipo de problemas ha sido la comunidad gitana. Tal y como se recoge en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012 -2020, en las últimas décadas ha habido una mejora significativa de las condiciones residenciales de la población gitana según los últimos estudios realizados<sup>42</sup>, pero aún el 3,9% de las familias gitanas reside en un entorno chabolista y otro 7,8% habita en viviendas muy deterioradas o consideradas infraviviendas. Es decir, sigue pendiente la necesidad de erradicar por completo el chabolismo, así como otros problemas entre los que destacan el alto grado de ocupación de las viviendas (hacinamiento), la precariedad de equipamientos y el deterioro, tanto de las propias viviendas como de los entornos urbanos; problemas que han aumentado en los últimos años por efecto de la crisis, y que evidencian que una vez más las personas y grupos más vulnerables son los primeros que se ven afectados y con mucha más crudeza que el resto de la población<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Informe sobre vivienda en España, 2008. FEANTSA.

<sup>42</sup> *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007* Fundación Secretariado Gitano

<sup>43</sup> *Informe sobre El Impacto de la crisis en la comunidad gitana, 2013* Fundación Secretariado Gitano ([www.gitanos.org](http://www.gitanos.org))



El sinhogarismo es una cuestión clave, desde la perspectiva de la Unión Europea, en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. El Informe Conjunto sobre Protección Social e Inclusión Social 2010, a raíz del año temático 2009 sobre el sinhogarismo y la exclusión de la vivienda, reforzó la solicitud para una acción concertada de la UE sobre el sinhogarismo y pidió a los Estados miembro que establezcan estrategias integrales para hacer frente a la falta de vivienda. El Informe Conjunto destaca el carácter central de una fuerte dimensión del alojamiento dentro de este tipo de estrategias. También es importante señalar el impulso que supone la Declaración del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2010, sobre la estrategia de la UE en relación a las personas sin hogar, así como la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social (EPAP), que se compromete a seguir trabajando en la falta de vivienda, incluyendo la identificación de buenas prácticas, teniendo en cuenta los resultados de la Conferencia de Consenso Europeo sobre Personas sin Hogar. A pesar del retraso en la puesta en marcha de políticas que aborden esas prioridades, en 2013 se ha aprobado el documento *“Confronting Holessness in the European Union”*<sup>44</sup> que acompaña la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: *“Towards Social Investment for Growth and Cohesion –including implementing the European Social Fund 2014-2020”*<sup>45</sup>. En dicho documento dirigido específicamente (y por primera vez como prioridad de las políticas sociales) a combatir el sinhogarismo, se marcan las prioridades de trabajo que interpelan las políticas sociales estatales en una triple dirección:

- 1- **Desarrollar políticas:** En materia de vivienda, intervención socio-sanitaria, mejora de la empleabilidad, prevención, participación, garantía de rentas, actuación en emergencias, etc.
- 2- **Mejorar la gobernanza, los partenariados y la financiación para combatir el sinhogarismo.**
- 3- **Medir y monitorizar el sinhogarismo en los estados miembro y a nivel europeo.**

Consideramos que las líneas que marca el documento son muy adecuadas para **establecer una política integral, coherente y ambiciosa** para abordar la situación de las personas más excluidas de nuestra sociedad.

---

<sup>44</sup> SWD(2013) 42 final. 20/2/2013

<sup>45</sup> COM(2013) 83 final



La Federación de Entidades de Apoyo a las Personas sin hogar (fePsh)<sup>46</sup>, abundan en lo anterior y exigen la elaboración de una **Estrategia Estatal para la prevención y erradicación del sinhogarismo y la exclusión residencial** que contemple el respeto a las competencias autonómicas y locales y que se centre en:

- la prevención del sinhogarismo;
- la vivienda como eje central de la estrategia;
- el fortalecimiento de los Derechos Humanos de las personas sin hogar;
- la coordinación institucional y el fortalecimiento del tercer sector.

Otra cara de la exclusión residencial son las condiciones de los hogares, algo estrechamente relacionado con la **pobreza energética**. En España, en 2012 el 7,4% de los hogares tiene retrasos en los pagos a la hora de abonar gastos relacionados con la vivienda principal en los 12 meses anteriores. Este porcentaje es 1,2 puntos mayor que el del año anterior. En estos costes se incluyen principal e intereses de los préstamos hipotecarios para los propietarios y las rentas de alquiler para los inquilinos, así como los servicios de agua, electricidad, gas y calefacción, y otros costes relacionados con el mantenimiento regular y el aseguramiento estructural. Según un estudio de la Asociación de Ciencias Ambientales<sup>47</sup>, durante 2012 uno de cada tres hogares cuyos miembros están en paro se encuentra en situación de pobreza energética (el 15% de los hogares españoles), y probablemente vaya en aumento durante el 2013. Esta situación está estrechamente relacionada con la reducción de los ingresos en las familias, la subida de los precios de la energía y la escasa eficiencia energética de los edificios en España. La pobreza energética tiene graves consecuencias en la salud de las personas dado que se relaciona con enfermedades como la neumonía, el asma o la artritis, en especial en **personas mayores**. Según este estudio, el aumento de los precios de la energía, la reducción de los ingresos de las familias y la escasa eficiencia energética de los edificios puede producir que esta situación se agrave en 2013.

Hay que señalar que la crisis económica y financiera ha agravado los problemas “tradicionales” que algunos colectivos se encontraban a la hora de acceder a una vivienda o establecerse en la misma. Por ejemplo, a las dificultades con las que se encontraban muchas **familias**

---

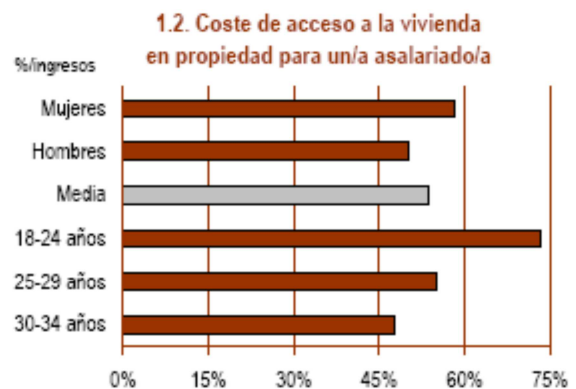
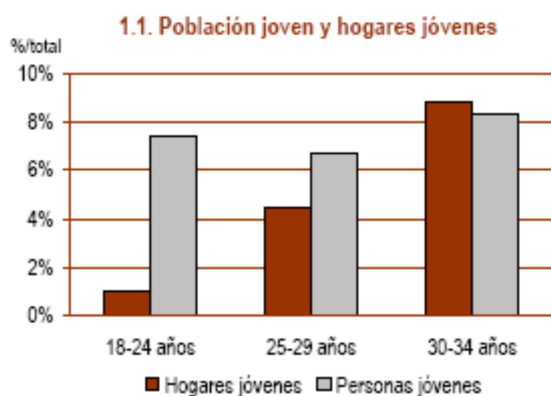
<sup>46</sup> Documento “Por la Elaboración de una estrategia estatal para la prevención y erradicación del sinhogarismo. Propuestas a los partidos políticos – Elecciones Generales en el Estado Español- Agosto 2011”

<sup>47</sup> [Pobreza energética en España](#). Potencial de generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de la vivienda. Asociación de Ciencias Ambientales. 2012.

**monomarentales** (ingresos precarios / desempleo, dificultades para conciliar la vida familiar y la laboral, propietarios reticentes a alquilar a una mujer sola con hijos menores y mayores dificultades para alquilar habitaciones, etc.), nos situamos en la actualidad -como consecuencia de la situación de crisis económica y de las políticas de austeridad y control en el gasto público, que han afectado duramente a las políticas sociales- ante nuevos problemas o agravamiento de los existentes: pérdida de empleos, disminución de ingresos, pérdidas de ayudas (becas de comedor, becas de libros, actividades extraescolares, campamentos de verano, por tanto, aumentan sus dificultades de conciliación, los menores pasan más tiempo solos y no asisten al comedor), dificultades para el pago del alquiler que hasta el momento sostenían, pobreza energética, escasez de recursos sociales y acumulación de deudas.

En el caso de los **jóvenes**, nos encontrábamos con gravísimo alto porcentaje al borde de la exclusión residencial, habida cuenta de los obstáculos con los que se encuentran, especialmente en cuanto a la precariedad del empleo (salarios, duración, etc.), a lo que se le une el endurecimiento de los requisitos financieros para adquirir una vivienda libre.

En especial para los jóvenes de edades comprendidas entre los 18 y los 24 años, para los que el acceso a una vivienda se convierte en muchas ocasiones en una misión imposible.



Fuente: Observatorio Joven de la Vivienda

Cabe preguntarse qué ocurriría si ninguno de estos jóvenes tuviera la posibilidad de alojarse en el hogar de sus padres. También hay que destacar las dificultades añadidas que tienen los y las jóvenes que han pasado parte o toda su infancia en el sistema de protección, bajo medida de tutela.



Una de las causas de la exclusión residencial es la **discriminación residencial**, dado que supone la imposición de barreras en el acceso y mantenimiento de un alojamiento. Todas las personas podemos ser objeto de discriminación residencial: por nuestra edad, por nuestro sexo, por nuestra orientación o identidad sexual, origen étnico.... Las personas que sufren este tipo de discriminación encuentran más obstáculos a la hora de acceder a una vivienda. Éstos a veces se producen por las condiciones que impone el sistema de provisión residencial (justificación de ingresos, avales bancarios, etc.), por prejuicios de las agencias o los propietarios, la falta de información, la ausencia o debilidad de las redes sociales y familiares, etc. Por otra parte, el mercado de habitaciones y los subarriendos no consentidos son habitualmente foco de abusos y malas prácticas, que fomentan situaciones de **hacinamiento** e **infraviviendas**. Al hablar de infravivienda nos referimos a un heterogéneo panorama de habitáculos no aptos para fines residenciales por las carencias que presenta su entorno, su estructura y de espacio vital, cuya ocupación viene condicionada por motivos de exclusión social<sup>48</sup>.

Asimismo se detecta un incremento de personas residentes en **asentamientos**, es decir, aquellos espacios donde se establecen un conjunto de instalaciones o habitáculos provisionales utilizados a modo de vivienda, que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad; que están al margen de la ley (esto es, sin ninguna relación contractual); tanto horizontales (viviendas abandonadas ocupadas, chabolismo, bajo plásticos, etc.) como verticales (hacinamiento en pisos, viviendas en ruinas, etc.); que pueden estar situados en entornos rurales o urbanos; y que constituyen núcleos de personas excluidas socialmente.

Si dentro de las causas de discriminación, la que se produce basada en el origen étnico es la más extendidas (tal y como han mostrado los últimos Eurobarómetros sobre discriminación en la Unión Europea), el ámbito residencial en este tipo de discriminación es especialmente sensible en nuestro país. El hecho de ser **inmigrante** supone un "factor de riesgo" en el acceso de la vivienda por múltiples factores. Muchos no acceden a una vivienda a precios de mercado por las condiciones que imponen el sistema de provisión residencial (justificación de ingresos, avales bancarios, etc.), a lo que hay que añadir que muchos propietarios y agencias no alquilan a extranjeros, les exigen más requisitos que a la población autóctona o les ofrecen viviendas circunscritas a determinados barrios. Esto provoca una mayor segregación espacial y fomentando la creación de guetos en entornos donde las viviendas son mas económicas porque cuentan con peores condiciones de habitabilidad, déficit de comunicaciones y servicios.

---

<sup>48</sup> Vivienda, Integración y Diversidad (Informe anual sobre la situación de los inmigrantes y refugiados en el año 2010, del Foro Social para la Integración de los inmigrantes)



Por otra parte, el mercado de habitaciones y los subarriendos no consentidos son habitualmente foco de abusos y malas prácticas, que fomentan situaciones de hacinamiento e infraviviendas. Otros factores el desconocimiento del idioma, del marco legal del mercado de la vivienda, la ausencia de redes sociales y familiares, etc. A todo esto contribuye la consolidación de estereotipos de carácter xenófobo relacionados que relacionan inmigración y vivienda: suciedad, hacinamiento voluntario, mal uso del espacio público, ruidos.

En este sentido, consideramos negativa la paralización del proyecto de Ley Integral para la igualdad de trato y no discriminación<sup>49</sup>, que en su artículo 20 se refería específicamente al derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el acceso a la vivienda, debiendo garantizar las Administraciones Públicas que las políticas de vivienda respeten el derecho a la igualdad de trato, así como los prestadores de servicios de venta, arrendamiento o intermediación inmobiliaria, estando igualmente obligados a respetar en sus operaciones comerciales el derecho a la igualdad de trato y no discriminación<sup>50</sup>.

Por otro lado, el aumento de la carga que representan los gastos de la vivienda ha tenido un efecto específico sobre la población por debajo del umbral de la pobreza, incrementándose el riesgo de encontrarse en una situación de **sinhogarismo**. Según el último informe sobre exclusión y desarrollo social en España FOESSA de 2012 el volumen de personas en esta situación en España superara el millón y medio. Estas estimaciones, junto al aumento de la demanda de alojamiento en los centros para personas sin hogar, informan de un aumento del riesgo de exclusión con relación a la vivienda.

Según el INE (2013), la población sin hogar atendida en centros asistenciales de alojamiento y restauración en 2012 fue de 22.938 personas. Todas ellas sufren la manifestación más extrema de exclusión residencial y ya se encontraban en ella antes de la crisis, sin que se haya dado nunca una respuesta adecuada para combatir esta realidad. Cualquier política de vivienda debe tener en cuenta y dar respuesta a esta situación y otras similares.

---

<sup>49</sup> [Proyecto de Ley Integral para la igualdad de trato y no discriminación](#), Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

<sup>50</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la revisión realizada al Estado Español en mayo de 2012, ha recomendado “*adoptar el proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación*”.



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK **ES**

En este sentido, el nuevo paquete europeo de inversión social, en su documento de acompañamiento para la implementación del FSE 2014-2020 "Confronting Homelessness in the European Union", habla de tomar medidas de inclusión residencial, desarrollando "estrategias integradas, basadas en el modelo housing-led y sostenidas en el tiempo tanto a nivel nacional, como regional o local, estableciendo objetivos específicos para reducir el sinhogarismo".

En cuanto a las **personas con diversidad funcional**, la carencia de medidas de accesibilidad en sus viviendas es uno de los problemas más denunciados<sup>51</sup> como obstáculos para poder mantener una vida independiente y autónoma. Esta circunstancia provoca situaciones de verdadera segregación social de personas que, por ejemplo, por no poder hacer frente a los gastos derivados de la instalación de un ascensor convierten sus casas en cárceles de las que no pueden salir.

---

<sup>51</sup> Informe Conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Examen del 5º Informe Periódico de España, 48º sesión del CESCR, mayo 2012. Presentado por: CESR, Observatori DESC, Asociación Aspacia, AEDIDH. CERMI, FEAFES, Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, Creación Positiva, FEPSH, Fundación Secretariado Gitano, Fundación Triángulo, Médicos del Mundo, Movimiento Cuarto Mundo España, PUEDO, Provivienda, Red Activas, EAPN, Red Española contra la Trata de Personas y Save the Children.



## PROPUESTAS

### LEGISLATIVAS Y POLÍTICAS

1. Dado que el acceso a la vivienda es un factor clave de integración social y de emancipación, es necesario promover la regulación a nivel estatal de una **Ley del Derecho a la Vivienda**.
2. Promover la elaboración y ejecución de un **Plan de Inclusión en Vivienda**, consensuado entre la Administración Pública, el Tercer Sector de Acción Social y otros agentes sociales. El Plan debe considerar el acceso a la vivienda como elemento central en las políticas de integración y debe incluir presupuesto, indicadores, canales de coordinación y trabajo conjunto entre las diferentes áreas que se contemplen.
3. **Erradicación definitiva del chabolismo**: puesta en marcha de medidas integrales que den solución al problema del chabolismo y la infravivienda y eviten y prevengan el surgimiento de nuevos focos, a través por ejemplo de la promoción de la calificación de “áreas de renovación para la erradicación de la infravivienda y el chabolismo” para los asentamientos chabolistas y de infravivienda existentes. Se trata de un problema aún lejos de solucionarse, que ha ido en aumento con la crisis económica. Las medidas deberán eliminar la segregación espacial de personas pertenecientes a grupos de especial vulnerabilidad como es la comunidad gitana.
4. Promover **fórmulas intermedias de tenencia** como las cooperativas de alquiler, con vocación de permanencia y carácter rotatorio. Cesión de superficie.
5. Plantear medidas para la **conversión de vivienda libre en vivienda protegida o de uso social**, incluyendo ventajas para los propietarios, con atención especial a las personas y familias con recursos escasos y en aquellos supuestos de pérdida de vivienda por endeudamiento (hipoteca o alquiler).
6. Impulsar la **rehabilitación de viviendas** y llevar a cabo medidas de rehabilitación de infravivienda para su salida al mercado como vivienda social. Generando así empleo, incluyendo a personas en situación de exclusión social a través de empresas de inserción, cooperativas, etc.
7. Establecimiento de medidas para **actuar contra el acoso inmobiliario y las malas condiciones de habitabilidad**, así como el desarrollo de servicios de asesoramiento integral que ofrezcan apoyo y acompañamiento a las personas que lo sufren.
8. Modificación con efecto retroactivo de la normativa civil e hipotecaria y facilitar herramientas que eviten la responsabilidad personal en la adquisición de vivienda (especialmente la admisión de la **dación en pago**). Las medidas que se tengan en cuenta han de contemplar:
  - Vivienda habitual.
  - Buena fe.





- Personas físicas.
  - Acreditación de imposibilidad de pago. Imposibilidad de pago sobrevenida con posterioridad a la compra-venta-hipoteca.
  - Equilibrar la posición del deudor con la del acreedor en las tasaciones de viviendas.
  - Eliminar abusos en los procedimientos de subastas.
  - Impedir que el bien se lo adjudique el banco en una cuantía reducida.
  - Ampliar el “umbral de exclusión” para que pueda aumentar el número de posibles beneficiarios de las medidas adoptadas.
9. **Suspender procesos de desahucios** a personas desempleadas o con cargas familiares.
10. Articular **fórmulas de control de la función social de las viviendas protegidas**. Generalizar e intensificar las medidas de inspección y sanción ante el uso no social de las viviendas protegidas dentro del marco común que establezca un futuro Pacto estatal de Vivienda. Reforzando un marco sancionador común, que tipifique un régimen de infracciones y sanciones en materia de especulación y corrupción. Tanto en el uso y gestión del suelo, como en la promoción y gestión de vivienda de protección oficial.
11. Introducir medidas en la normativa de vivienda que garanticen la **no discriminación residencial** por motivos de origen o étnicos.

## MEDIDAS E INCENTIVOS

1. Mantener la eliminación de la deducción del régimen de fiscalidad como fomento de la compra de vivienda, e **incrementar el apoyo fiscal al alquiler**. La desgravación fiscal en los alquileres deberá tener un carácter progresivo, en función de la renta de alquiler que se abona y de los ingresos del arrendatario.
2. Promover la **profesionalización del mercado de alquiler**, a través de estímulos fiscales, para entidades de gestión de vivienda en alquiler, tanto públicas como privadas.
3. Potenciar el **alquiler social** que favorezca la consolidación de procesos de emancipación en la población joven y en colectivos con especiales situaciones de vulnerabilidad y exclusión.
4. Garantizar una **baremación objetiva** en la adjudicación de vivienda de promoción pública, eliminando los sorteos de vivienda.
5. **Combatir la pobreza energética** a través de un fondo para la rehabilitación de viviendas de personas en situación de pobreza, ayudas al pago de las facturas de energía y convenios con las compañías energéticas para el abaratamiento de costes de suministros de familias con escasos recursos económicos.
6. Vigilar el cumplimiento de la normativa relativa a la obligación de todo municipio de **empadronar a todas las personas** con domicilio habitual en su territorio, aunque vivan



en infraviviendas o sean personas extranjeras en situación irregular (Dictamen de enero de 2010 de la Abogacía del Estado).

7. Fomentar programas de **convivencia intergeneracional**.
8. Implementar ayudas para la **rehabilitación y acondicionamiento de las viviendas de personas con diversidad funcional** que permitan que las viviendas sean accesibles y se adecúen a las necesidades de las personas que las habitan.

## RECURSOS Y SERVICIOS

1. Potenciar los **programas de intermediación en el mercado de alquiler**, en especial los dirigidos a movilizar la vivienda vacía. Y en estos programas vigilar y garantizar un correcto baremo y transparencia de los procesos de adjudicación a través de los servicios de intermediación. Siendo necesario para ello tanto un efectivo y verdadero control del precio final por el que se oferta la vivienda, como la existencia de subvenciones al alquiler para ajustar la capacidad de endeudamiento real de la familia, un acompañamiento social e intervención comunitaria.
2. Potenciar los programas de **mediación en alquiler con acompañamiento social** a través de entidades sin ánimo de lucro.
3. Poner a disposición de los más desfavorecidos o personas que sufran desahucios una **red de viviendas sociales** de alquiler, con garantía de uso durante el tiempo que sea necesario.
4. Generar una **bolsa de viviendas de emergencia social** para la atención de situaciones puntuales y urgentes.
5. Implementar **servicios de información sobre vivienda** que reduzcan el riesgo de sufrir abusos.

## COORDINACIÓN Y GOBERNANZA

1. La **elaboración de una estrategia estatal** para hacer frente al sinhogarismo (**plan estatal**), en cumplimiento de los mandatos europeos, como herramienta de prevención y acompañamiento de la realidad de miles de personas y familias; y teniendo en cuenta la experiencia real de que los países que disponen de un plan consiguen mejores resultados en la prevención y en la supresión del sinhogarismo. Coordinado con la **exigencia del Estado a las Comunidades Autónomas de la confección de planes en cada territorio** cuando las competencias en servicios sociales, salud y vivienda están transferidas (**estrategia integral**).



2. El Estado debe disponer de estadísticas fiables y actualizadas de estado del mercado de alquiler sobre el parque total de vivienda y sobre las características de las viviendas que se alquilan, empleando indicadores de derechos humanos desagregados.
3. España debe establecer una definición oficial de “la persona sin hogar”, siguiendo las recomendaciones del Relator Especial sobre una vivienda adecuada y las directrices de la Conferencia Europea de Consenso 2010 sobre el Fin del Sinhogarismo, en consonancia con otros países de la Unión Europea.
4. Desarrollar mecanismos e instrumentos de coordinación entre administraciones municipales y autonómicas para crear y primar la adjudicación de viviendas sociales en alquiler a las **personas receptoras de Ayudas de Emergencia Social y Rentas Básicas**, los cuales deben ser un colectivo de especial consideración.
5. **Ventanilla única** para la atención a situaciones de desahucios o ejecuciones hipotecarias, tanto en información jurídica como recursos y coordinación con las entidades del Fondo Social de Vivienda. Potenciar las Oficinas de Mediación Hipotecaria.
6. Evaluar los efectos que tienen los desahucios **sobre las mujeres, los niños, las personas de edad y los sectores marginados de la sociedad**. Tener datos desagregados, que permitan identificar y abordar estos efectos.
7. Se reconoce como una necesidad de mejora el **adaptar los recursos existentes** a las distintas situaciones y problemáticas que las personas en su proceso vital puedan ir experimentando. Para ello se requiere un **trabajo coordinado** entre los distintos departamentos de la administración pública: vivienda, bienestar social, salud, educación y trabajo y de éstos con el Tercer Sector de Acción Social.
8. **Medidas dirigidas a personas que padecen una situación de exclusión residencial severa:**
  - **Diversificar las respuestas de alojamiento** para las personas en situación de exclusión residencial (especialmente las personas sin hogar), de forma que se puedan atender a sus distintas necesidades. Estas respuestas deben producirse en el marco de una atención integral.
  - Proveer de **alojamiento de emergencia de calidad**, huyendo del modelo de macro-centros. Garantizar respuestas adecuadas y a tiempo, ante situaciones climatológicas adversas.
  - Dar respuestas de alojamiento para personas sin hogar también **en el largo plazo**, con garantía de tenencia y acompañamiento social, **teniendo como referencia modelos basados en housing-first y housing-led**.



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK **ES**

- Remover las barreras de acceso a la vivienda social para los colectivos más desfavorecidos y diseñar medidas para acercar la vivienda privada de alquiler a estos colectivos a través de **apoyos, incentivos y actuaciones de acompañamiento y mediación vecinal.**