



# DERECHOS DESALOJADOS

El derecho a la vivienda  
y los desalojos hipotecarios  
en España

**AMNISTÍA**  
INTERNACIONAL



Publicación a cargo de:  
© Amnistía Internacional España

C/ Fernando VI, 8 – 1º izda  
28004 Madrid  
Tel.: 902 119 133  
Fax: 91 319 53 34  
[www.es.amnesty.org](http://www.es.amnesty.org)

Fecha de publicación: 19 de junio de 2015

Fotografía de portada y contraportada: Activistas por el derecho a la vivienda sacan las pertenencias de la residencia un afectado durante el aplazamiento del desalojo en Madrid, España, el viernes 09 de enero de 2015. © AP Photo/Andres Kudacki

© Reservados todos los derechos. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

Este informe puede descargarse en: [www.es.amnesty.org](http://www.es.amnesty.org)

Amnistía Internacional es un movimiento global de más de siete millones de personas que trabajan por un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos.

Somos independientes de todo Gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	4
GLOSARIO .....	8
METODOLOGÍA.....	10
1. INTRODUCCIÓN .....	11
2. LOS DESALOJOS HIPOTECARIOS Y EL DERECHO A LA VIVIENDA EN TIEMPOS DE CRISIS ECONÓMICA .....	13
3. MARCO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS .....	17
4. DESALOJOS HIPOTECARIOS Y OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE ESPAÑA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.....	21
4.1. Ausencia de evaluación y consideración de la proporcionalidad en las ejecuciones hipotecarias de viviendas habituales.....	22
4.2. Igualdad de armas en las negociaciones con el banco.....	26
4.3. Falta de consulta y de evaluación del impacto en derechos humanos de la política pública sobre desalojos hipotecarios, y ausencia de datos fiables y precisos .....	29
5. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN MADRID Y CATALUÑA: UN RETROCESO INJUSTIFICADO EN TIEMPOS DE AUSTERIDAD.....	32
5.1. “El grifo se ha cerrado”: Recortes del gasto público en vivienda .....	33
5.2. Casas vacías: ¿Están usando todos los recursos disponibles las autoridades públicas? .....	37
5.3. Vivienda social: reducción del periodo de calificación.....	41
5.4. Venta de vivienda social a sociedades de inversión.....	42
5.5. Medidas regresivas en las prestaciones sociales .....	43
6. CONCLUSIONES.....	47
7. RECOMENDACIONES .....	48
ANEXO ARTÍCULO 1 DE LA LEY 1/2013, MODIFICADA POR REAL DECRETO LEY 1/2015, DE 27 DE FEBRERO .....	51

# RESUMEN EJECUTIVO

## **Los desalojos hipotecarios sin las garantías necesarias están afectando negativamente al derecho a una vivienda adecuada**

Desde que comenzó la crisis en 2008, cientos de miles de personas en España han perdido su casa o corren peligro de perderla en ejecuciones de bienes hipotecarios debido al desempleo y al sobreendeudamiento. La pérdida del hogar es una de las peores formas de intromisión en el derecho a una vivienda adecuada y en el derecho a la vida privada y familiar, y los desalojos hipotecarios, cuando se hacen sin respetar las garantías internacionales de derechos humanos, pueden dar lugar a violaciones de estos derechos.

Desde 2012, el gobierno central ha aprobado una serie de medidas dirigidas a mejorar la situación de las personas en riesgo de perder su casa. Tales medidas incluyen un Código de Buenas Prácticas para los bancos, un Fondo Social de Viviendas compuesto de casas embargadas por los bancos, la suspensión del desalojo en el caso de familias pertenecientes a “colectivos especialmente vulnerables” y la reforma de la legislación procesal civil para que los deudores puedan alegar la existencia de cláusulas abusivas en el contrato hipotecario. Más recientemente, el gobierno central introdujo una “ley de segunda oportunidad”, que, en determinadas circunstancias, ofrece a algunos deudores la oportunidad de conseguir la condonación de sus deudas para que puedan volver a empezar desde cero. Pero aún es pronto para evaluar la utilidad y los efectos de esta última medida.<sup>1</sup>

Estas medidas han beneficiado a personas afectadas por ejecuciones hipotecarias. Sin embargo, Amnistía Internacional considera que son insuficientes para que España cumpla sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. No son suficientes puesto que no garantizan una evaluación independiente de la proporcionalidad del desalojo de la vivienda habitual, no respetan la igualdad entre las partes (igualdad de armas) en el proceso judicial<sup>2</sup> y no han sido aprobadas en consulta con las personas afectadas y las organizaciones de la sociedad civil. Un problema adicional de la crisis de la vivienda en España es la falta de datos estadísticos sobre el número de personas afectadas por desalojos hipotecarios.

Dado el reparto constitucional de las competencias de vivienda entre el gobierno central y las comunidades autónomas, en el informe se examinan el papel de ambas instancias de gobierno en el proceso de la vivienda y su incumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos respecto al derecho a una vivienda adecuada.

El informe se centra en dos comunidades autónomas, Madrid y Cataluña, debido al elevado número de desalojos que se ejecutan en ambas zonas, sumado al gran número de viviendas vacías y al auge de movimientos sociales especialmente activos.

- 
- 1 Según consta en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 1/2015, “se trata de permitir que aquél que lo ha perdido todo por haber liquidado la totalidad de su patrimonio en beneficio de sus acreedores, pueda verse liberado de la mayor parte de las deudas pendientes tras la referida liquidación”. El mecanismo de “segunda oportunidad” está regulado con detalle en el nuevo artículo 178 bis de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal).
  - 2 El principio de igualdad de armas incluye oportunidad adecuada para aducir pruebas, impugnar pruebas de la contraparte y presentar argumentos sobre los asuntos en cuestión. Requiere asimismo condiciones que no coloquen a ninguna de las partes en una situación de importante desventaja con respecto a la otra parte.

España tiene, tradicionalmente, una de las políticas de vivienda social más endeble de Europa.<sup>3</sup> Se calcula que el parque de viviendas sociales en España representa solamente el 1-2% de todas las viviendas, comparado con el 32% en Países Bajos, el 23% en Austria, el 18% en Reino Unido o el 17% en Francia.<sup>4</sup>

En un momento de crisis económica en el que las políticas públicas destinadas a proteger y hacer efectivo el derecho a la vivienda urgían más que nunca, las autoridades públicas de Madrid y Cataluña han aprobado políticas enfocadas a la austeridad que han supuesto un retroceso deliberado e injustificado en el cumplimiento de su obligación respecto al derecho a la vivienda. Adoptar medidas regresivas sobre los derechos económicos, sociales y culturales de manera deliberada e injustificada está prohibido por el derecho internacional.

## VÍAS DE RECURSO INEFICACES EN LAS EJECUCIONES HIPOTECARIAS

La ineficacia de las vías de recurso a disposición de las víctimas de violaciones del derecho a la vivienda se debe a la falta de justiciabilidad del derecho a la vivienda en España, lo que se pone de manifiesto en los desalojos hipotecarios. Aunque la Constitución reconoce el derecho a la vivienda, la elaboración del contenido de este derecho depende de la adopción de medidas legislativas. Sin embargo, ni el gobierno central ni las comunidades autónomas han aprobado leyes que desarrollen el contenido y significado del derecho a la vivienda, detallen su contenido básico mínimo, ofrezcan garantías adecuadas y permitan impugnar las violaciones de este derecho ante los tribunales. El resultado es que las personas en peligro de sufrir un desalojo están en gran medida desprotegidas.

El derecho internacional de los derechos humanos obliga a los Estados a establecer un marco regulador que proteja el derecho de las personas a una vivienda adecuada frente a la intromisión injustificada de terceros, incluidos actores privados como los acreedores en los contratos hipotecarios.

La obligación internacional contraída por España de respetar y proteger el derecho a la vida privada y familiar, que está indisolublemente unido al derecho a la vivienda desde el momento en que lleva aparejada la protección del hogar, significa que la proporcionalidad del desalojo y su impacto en la vida de las personas deben ser examinados con detenimiento e independencia por un juez.

En 2012, el gobierno español estableció un Código (voluntario) de Buenas Prácticas para los bancos, y recientemente ha adoptado una “ley de segunda oportunidad”. Sin embargo, la legislación no prevé un mecanismo obligatorio que garantice la igualdad de condiciones en la negociación entre las familias y las instituciones financieras, algo fundamental para garantizar que sólo se recurre al desalojo como último recurso. Dado que las normas internacionales de derechos humanos obligan a examinar todas las alternativas posibles al desalojo, Amnistía Internacional recomienda que se supervise la negociación entre el banco y la parte afectada, para tener garantías de que se examinan todas las medidas posibles para evitar el desalojo.

Contraviniendo lo que exige el derecho internacional de los derechos humanos, el gobierno no ha consultado a las personas afectadas ni a las organizaciones de la sociedad civil, y tampoco ha evaluado las posibles consecuencias de sus políticas particularmente para las personas más vulnerables de la sociedad.<sup>5</sup> Lo confirma

---

3 En este informe se utiliza la expresión “vivienda social” en sentido laxo, entendida como aquella vivienda subsidiada por la administración y construida sobre terreno reservado a vivienda social o protegida.

4 CECODHAS (2012): The Housing Europe Review 2012, p. 24.

5 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997): Observación general nº 7, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzados, párr. 13. Relatora especial sobre una vivienda adecuada, Raquel Rolnik (2013): Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas; Comité Europeo de Derechos Sociales (2012): Conclusiones XIX-4 (2011) sobre España, p. 15.

el hecho de que no haya datos estadísticos fiables sobre la dimensión del problema de los desalojos de personas de su vivienda habitual en España.

## MEDIDAS REGRESIVAS SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que, para ser compatibles con las normas internacionales de derechos humanos, las medidas regresivas deben ser provisionales, necesarias y proporcionales, no deben tener carácter discriminatorio, deben mitigar las desigualdades para que los derechos de las personas más desfavorecidas no se vean desproporcionadamente afectados y, por último, deben especificar un contenido mínimo básico de derechos o el nivel mínimo de protección social.<sup>6</sup>

Sin embargo, las medidas adoptadas por las autoridades públicas en España en los últimos años no cumplen estos requisitos. Las autoridades públicas de Madrid y Cataluña han adoptado un conjunto de medidas deliberadamente regresivas e injustificadas que contravienen el derecho internacional de los derechos humanos.

En primer lugar, el gasto público en vivienda desde el comienzo de la crisis no ha hecho más que disminuir. La partida de vivienda de los Presupuestos Generales del Estado se redujo en más de la mitad entre 2008 y 2015.<sup>7</sup> Las ayudas a la vivienda descendieron de 40,95 euros por persona en 2008 a 27,79 en 2012 (a precios constantes de 2005). La cantidad por término medio en la Unión Europea fue de 134,65 euros por persona en 2012.<sup>8</sup> Las autoridades no han explicado cómo van a solucionar los efectos sobre la protección y realización del derecho a una vivienda adecuada, especialmente para los colectivos más vulnerables, al tiempo que recortan considerablemente el gasto en vivienda pública. Las autoridades públicas no han llevado a cabo evaluaciones *ex ante* ni *ex post* del impacto en los derechos humanos.

En segundo lugar, el elevado número de viviendas vacías en España (3,44 millones, según el censo de 2011) es un importante recurso potencialmente disponible que las autoridades públicas pueden y deben usar para garantizar el derecho a la vivienda. Sin embargo, ni las autoridades públicas de Madrid han adoptado medidas concretas, ni las de autoridades de Cataluña han aplicado íntegramente la Ley 18/2007 sobre el derecho a la vivienda, ni el gobierno español ha estudiado las posibilidades que ofrece el gran número de viviendas vacías en el mercado privado y en manos de Sareb.<sup>9</sup>

En tercer lugar, las autoridades públicas no han explicado debidamente las razones de abreviar el periodo de calificación, es decir, el tiempo en que la vivienda social puede seguir siendo un recurso público antes de pasar a manos privadas.<sup>10</sup> En particular, la reducción de este periodo en Cataluña en años recientes puede constituir

---

6 Carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

7 Carme Trilla (2014): *Desigualdad y vivienda*, Arquitectura, Ciudad y Entorno, Vol. 9, Nº 26, pp. 94-126, p. 119; Juli Ponce Solé (20 de marzo de 2015): "Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)", blog de la Revista catalana de dret públic.

8 Datos de Eurostat: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr\\_exp\\_fho&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_fho&lang=en).

9 Sareb es la sociedad de gestión de activos creada por el gobierno español en aplicación del Memorando de Entendimiento sobre Condiciones de Política Sectorial Financiera suscrito en 2012 por el gobierno de España y la Comisión Europea. Sareb adquirió activos problemáticos (especialmente activos de créditos inmobiliarios y activos en pago de deudas) de los bancos con objeto de realizar su valor a largo plazo. A cambio de los activos, los bancos asumieron una participación del 55 por ciento en el capital de Sareb.

10 El periodo de calificación es aquel en que el precio y las condiciones de venta o permuta de la vivienda social están regulados por ley. Transcurrido ese periodo, la propiedad puede venderse libremente en el sector privado.



una violación de su obligación de abstenerse de adoptar medidas deliberadamente regresivas sobre el derecho a la vivienda.

En cuarto lugar, las autoridades de Madrid y, en menor medida, las de Cataluña, han vendido parte de sus viviendas sociales a sociedades de inversión, reduciendo aún más un parque ya limitado.

Por último, Cataluña y Madrid han restringido la disponibilidad de las prestaciones sociales (Renta Mínima de Inserción) desde 2011 y 2012, lo que ha afectado a la capacidad de las personas para no caer en la pobreza y la exclusión social, incluida su capacidad de acceso a una vivienda en el sector privado.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El derecho a la vivienda corre peligro en España. Las autoridades españolas no han adoptado medidas suficientes para proteger y hacer efectivo este derecho. Los desalojos hipotecarios están entre las manifestaciones más graves del perjuicio que la austeridad causa en el disfrute de los derechos humanos por parte de las personas que sufren las peores consecuencias de la crisis económica.

Deben habilitarse mecanismos jurídicos y judiciales que permitan defender ante los tribunales el derecho a la vivienda de las personas afectadas por desalojos hipotecarios. Los jueces deben disponer de los medios jurídicos necesarios para evaluar en cada caso la proporcionalidad y razonabilidad de un desalojo en las ejecuciones hipotecarias de viviendas habituales. Debe establecerse un mecanismo preceptivo que vigile la negociación entre bancos y familias, para garantizar que el desalojo es realmente el último recurso una vez examinadas todas las alternativas posibles.

Las autoridades públicas en todos los niveles de gobierno (central, autonómico y municipal) deben asimismo adoptar medidas para proporcionar acceso a la vivienda, garantizando la transparencia y el acceso a la información pública.

# GLOSARIO

## BANCO MALO

Estructura empresarial, pública o privada, creada para aislar activos tóxicos o de alto riesgo, como los bienes inmuebles (activos no líquidos) en tiempos de crisis económica.

## CALIFICACIÓN DE VIVIENDA SOCIAL

Periodo limitado durante el cual el precio y las condiciones de venta o permuta de la vivienda social están regulados por ley. Transcurrido este periodo, la propiedad puede venderse libremente en el sector privado.

## CONDONACIÓN DE LA DEUDA

Acuerdo por el que el deudor es liberado total o parcialmente de la deuda.

## DACIÓN EN PAGO

Acción por la que el deudor queda liberado de la deuda restante a cambio de la entrega de la propiedad utilizada como garantía financiera.

## DESALOJO HIPOTECARIO

La expulsión de las personas que viven en una casa debido a una ejecución hipotecaria tras haber perdido sus derechos sobre la propiedad.

## EJECUCIÓN HIPOTECARIA

Procedimiento por el que un juez ordena la venta de una propiedad hipotecada para saldar una deuda tras el incumplimiento de las obligaciones financieras garantizadas con esa propiedad. La acción es iniciada por el acreedor, normalmente un banco, contra el deudor, que, en el caso de las viviendas habituales, es la familia que reside en la propiedad.

## HIPOTECA ABIERTA

Tipo de hipoteca que, en determinadas circunstancias, permite al deudor obtener un préstamo del capital pagado mensualmente, lo cual a largo plazo eleva la cuantía de la deuda.

## JUSTICIABILIDAD

La capacidad de interponer un recurso ante un organismo independiente e imparcial cuando se ha cometido o es probable que se cometa la violación de un derecho. Incluye el acceso a mecanismos que garantizan derechos reconocidos, y otorgan a los titulares de derechos un recurso legal para hacer que se cumplan en el caso de que el garante de derechos no cumpla con sus obligaciones.<sup>11</sup>

## LEY DE SEGUNDA OPORTUNIDAD

Ley que ofrece a algunos deudores, en determinadas circunstancias, la posibilidad de obtener la condonación de sus deudas.

## SOCIEDAD ANÓNIMA COTIZADA DE INVERSIÓN INMOBILIARIA (SOCIMI)

Empresa privada que posee e invierte en bienes inmuebles generadores de renta.

---

11 Comisión Internacional de Juristas (2008): Courts and the legal enforcement of ESCR: Comparative experiences of justiciability, p. 6.



### TIPOLOGÍA EUROPEA DE LA EXCLUSIÓN ASOCIADA A LA VIVIENDA (ETHOS)

Sistema de categorías creado por la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar (FEANTSA) para mejorar el conocimiento y la forma de medir la exclusión asociada a la vivienda en Europa.<sup>12</sup>

---

12 <http://www.feantsa.org/spip.php?article120>

# METODOLOGÍA

Este informe es fruto de un proyecto de investigación realizado entre abril de 2014 y abril de 2015. Tras un periodo inicial de investigación documental para examinar las políticas públicas, la legislación interna y el derecho internacional de los derechos humanos eventualmente aplicable, un equipo de investigación de Amnistía Internacional visitó Madrid y Barcelona a principios de julio de 2014 para reunirse con organizaciones de la sociedad civil, economistas, abogados, profesores universitarios, trabajadores sociales y titulares de derechos en situación de riesgo.

Se tomó la decisión de centrarse en las regiones de Madrid y Cataluña. Estas dos comunidades autónomas concentran un gran porcentaje de las ejecuciones y desalojos hipotecarios, sobre todo de viviendas habituales. También albergan un gran número de viviendas vacías, y han asistido al surgimiento de movimientos sociales especialmente activos contra los desalojos hipotecarios y en defensa del derecho a la vivienda. Sin embargo, no se pretende dar a entender en este informe que Madrid y Cataluña son las comunidades autónomas que peor funcionan en España, ni hacer comparaciones entre ellas.

Amnistía Internacional llevó a cabo una segunda ronda de entrevistas en Madrid y Cataluña en octubre de 2014. La organización se reunió con organizaciones de la sociedad civil y otros actores, y entrevistó a diversos titulares de derechos en situación de riesgo. Asimismo, celebró reuniones con el Ministerio de Economía y Competitividad, el Ministerio de Fomento, el Defensor del Pueblo, el Síndic de Greuges de Cataluña, el Departamento de Asuntos Sociales de la Comunidad Madrid, los Departamentos de Bienestar Social y Familia, y de Vivienda (Habitatge), de Cataluña, la entidad responsable de los servicios de vivienda de la zona metropolitana de Barcelona (Regesa, en reunión celebrada por teléfono), los Departamentos de Servicios Sociales de las ciudades de Madrid y Barcelona, y las empresas municipales de vivienda de Madrid (Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo, EMVS), Barcelona y Terrassa (Cataluña). A pesar de los múltiples intentos de la organización, ni el Ministerio de Justicia ni el Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid (IVIMA) aceptaron celebrar una reunión.

En enero de 2015, fueron entrevistados más titulares de derechos en situación de riesgo. En conjunto, Amnistía Internacional entrevistó a 45 personas afectadas por ejecuciones de bienes hipotecarios para la preparación de este informe: son 28 mujeres y 17 hombres; 26 tienen la nacionalidad española y 19 son ciudadanos extranjeros (casi todos de Latinoamérica y Marruecos); y 31 viven en Cataluña y 14 en Madrid. En la mayoría de los casos también la familia se ve afectada, por lo que el número de personas perjudicadas por estos procesos es considerablemente superior. Aunque la muestra no es estadísticamente representativa de los matices de la problemática de la vivienda en el país, los casos destacados en este informe ilustran algunas de las preocupaciones principales de quienes corren peligro de ser desalojados debido a ejecuciones hipotecarias.

Amnistía Internacional está profundamente agradecida a la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), el Observatori DESC, Cáritas, Provivienda y profesionales de la judicatura y abogacía, profesorado universitario, trabajadores sociales y economistas que hicieron aportaciones muy valiosas.

La organización desea resaltar el papel protagonista de las personas afectadas, especialmente las mujeres, en la defensa de sus propios derechos, así como el apoyo ofrecido por organizaciones del Tercer Sector y el efecto empoderador de la PAH.

# 1. INTRODUCCIÓN

Desde que comenzó la crisis económica en 2008, cientos de miles de personas en España han perdido su casa o corren peligro de perderla en ejecuciones de bienes hipotecarios debido al desempleo y al sobreendeudamiento. A pesar de este fenómeno sin precedentes, el gobierno central no ha adoptado medidas suficientes para salvaguardar el derecho a una vivienda adecuada de las personas afectadas, como es su obligación conforme al derecho internacional, especialmente respecto a los colectivos más vulnerables. Las autoridades de Madrid y Cataluña han agravado más la situación con la introducción de medidas deliberadamente regresivas e injustificadas que contravienen las obligaciones internacionales de España en materia de derechos humanos.

En este informe se analiza la ejecución hipotecaria de viviendas habituales y hasta qué punto las autoridades públicas están adoptando todas las medidas necesarias para proteger y realizar de manera progresiva el derecho a la vivienda en España.

El informe comienza con una introducción general a la dimensión del fenómeno de los desalojos hipotecarios en España en tiempos de crisis económica, más un resumen de las políticas implementadas por el Estado. Continúa con el marco internacional pertinente en materia de derechos humanos, aplicable en España. En la primera parte del informe se examina el proceso que atraviesan las familias desde el momento en que ya no pueden hacer frente a los pagos mensuales hasta que son desalojadas o se marchan voluntariamente. En la segunda parte se analiza cómo responden las autoridades públicas de Madrid y Cataluña a la necesidad de vivienda a la luz de las normas de derechos humanos. El informe concluye con un conjunto de recomendaciones basadas en el derecho internacional de los derechos humanos, dirigidas al gobierno central, al poder judicial y la administración de justicia, a las comunidades autónomas y a los gobiernos de Cataluña y Madrid.

## COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN ESPAÑA: QUIÉN ES RESPONSABLE DE QUÉ

Mientras que el gobierno central es el responsable de la regulación del proceso de ejecución hipotecaria, las competencias de vivienda están básicamente descentralizadas, transferidas a los ámbitos municipal y autonómico. Todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional y en la Constitución deben ser respetados, protegidos y realizados en todos los ámbitos de autoridades del Estado.<sup>13</sup>

El derecho a la vivienda está garantizado expresamente por el artículo 47 de la Constitución de 1978, y asimismo por los artículos 10.2 y 96.1 como parte de las obligaciones jurídicas internacionales de España, que se han incorporado al derecho interno. El derecho a la vida privada y familiar también se proclama en el artículo 18 de la Constitución, así como en el derecho internacional de los derechos humanos.

El gobierno central es responsable de garantizar la protección y realización de todos los derechos constitucionales. También se encarga de la planificación general de la actividad económica y de la legislación procesal, sin perjuicio de las especialidades derivadas del derecho sustantivo de las comunidades autónomas.<sup>14</sup>

Urbanismo y vivienda, por otra parte, son competencias de las comunidades autónomas. Los Estatutos de Autonomía de la Comunidad de Madrid y de Cataluña asumen esta competencia.<sup>15</sup>

13 Respetar los derechos consagrados en la Constitución es preceptivo para todas las autoridades públicas, ya sean locales, autonómicas o centrales (artículo 9.1 de la Constitución). Las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por España deben cumplirse en todos los niveles de gobierno (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Assanidze v. Georgia*, Sentencia de 8 de abril de 2004, párr. 148).

14 Artículos 149.1.1, 149.1.6 y 149.1.13 de la Constitución.

Los municipios tienen además ciertas competencias respecto al desarrollo urbanístico y la promoción y gestión de la vivienda pública. Asimismo, los municipios ofrecen servicios sociales, ya sea directamente o en representación de las comunidades autónomas.<sup>16</sup>

---

15 Artículo 148.1.3 de la Constitución, artículo 26.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid de 1983 (Ley Orgánica 3/1983), y los artículos 26 y 137 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (Ley Orgánica 6/2006).

16 Artículos 25 y 27.3 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local.

## 2. LOS DESALOJOS HIPOTECARIOS Y EL DERECHO A LA VIVIENDA EN TIEMPOS DE CRISIS ECONÓMICA

Los desalojos hipotecarios están entre las consecuencias más visibles de las dificultades por las que están pasando miles de familias debido a la crisis en España.

Según datos estadísticos judiciales, se pusieron en marcha 578.546 ejecuciones hipotecarias entre 2008 y 2014; de ellas, 25.811 terminaron en un desalojo en 2013 y 28.877 más en 2014.<sup>17</sup> Como se explica más adelante, estos datos no distinguen entre viviendas habituales y otras formas de propiedad pero, basándose en información recabada de entidades financieras, el Banco de España documentó más de 98.000 desalojos hipotecarios de viviendas habituales ejecutados entre enero de 2012 y junio de 2014, de los que 52.000 se derivaron de un procedimiento judicial.<sup>18</sup>

La mayoría de los desalojos afectan a casas construidas y compradas durante la etapa de bonanza económica de la década hasta 2008.<sup>19</sup> La vivienda en propiedad se consideraba una inversión segura y las hipotecas se convirtieron en un producto muy atractivo para el sector financiero. Sin embargo, como ha señalado el relator especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, este modelo ocasionó un incremento considerable de los precios: Entre 1998 y 2005, el precio del suelo se multiplicó por cinco, el de la vivienda se disparó hasta un 150% y el valor total de las hipotecas se multiplicó por diez.<sup>20</sup>

El alto número de ejecuciones y desalojos que se han llevado a cabo desde 2008 son principalmente el resultado de un alto índice de desempleo, dado que la falta de ingresos es la razón principal de que las familias no puedan seguir afrontando los pagos hipotecarios. El índice de desempleo subió del 8 por ciento en 2007 al 26 por ciento en 2013.<sup>21</sup> En 1,8 millones de familias, todos los miembros económicamente activos están en el paro.<sup>22</sup> La

---

17 Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales - Datos desde 2007 hasta cuarto trimestre de 2014: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Informes-estadisticos-periodicos/Datos-sobre-el-efecto-de-la-crisis-en-los-organos-judiciales---Datos-desde-2007-hasta-cuarto-trimestre-de-2014> (13 de marzo de 2015)

18 Banco de España (19 de mayo de 2014) [http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing\\_notes/es/notabe190514.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe190514.pdf) y (13 de noviembre de 2014) [http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing\\_notes/es/notabe131114.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe131114.pdf)

19 Los datos más recientes muestran que el 61,7% de las certificaciones de ejecuciones hipotecarias iniciadas sobre viviendas habituales corresponden a hipotecas contratadas entre 2005 y 2008. Las mismas fuentes indican que el 28,7% del número total de ejecuciones hipotecarias afecta a viviendas habituales. INE (5 de marzo de 2015): "Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias. Cuarto trimestre de 2014 y Año 2014. Datos provisionales", <http://www.ine.es/daco/daco42/eh/eh0414.pdf>

20 Relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari (2008): Informe tras su misión a España, A/HRC/7/16/Add.2, párrs. 40-44; Véase, asimismo, relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Raquel Rolnik (2012): Informe al Secretario General, A/67/286.

21 Descendió al 23 por ciento en marzo de 2015. Datos de Eurostat ([http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES\\_KEY=132.STS.M.ES.S.UNEH.RTT000.4.000](http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=132.STS.M.ES.S.UNEH.RTT000.4.000)).

22 INE (23 de abril de 2015): "Encuesta de Población Activa (EPA). Primer trimestre de 2015" <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0115.pdf>

brecha entre los índices de desempleo y de morosidad (6,7% en junio de 2014)<sup>23</sup> refleja el enorme esfuerzo que están haciendo miles de familias para cumplir con sus pagos a pesar de la cruda situación económica. Refleja también hasta qué punto las familias dependen del llamado "colchón familiar", es decir, del apoyo de familiares y amigos. Las entrevistas a familiares y amigos de personas que se enfrentaban a una ejecución hipotecaria o la habían padecido confirman que las han ayudado no sólo alojando en su casa a los afectados tras el desalojo, sino también ofreciendo fondos para evitar un impago o retrasarlo al máximo.

A medida que ha crecido el desempleo también han ido en aumento la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. La tasa española de "trabajadores pobres" (índice de exposición a la pobreza en situación de empleo) es del 12,3%, comparado con el 9,1% registrado en la UE.<sup>24</sup> El Indicador de Riesgo de Pobreza y/o Exclusión Social (AROPE) alcanza al 27,3% de la población, lo que supone un aumento respecto al 24,7% en 2009. Este índice es un 2,8% superior a la media en la UE. La desigualdad también ha aumentado, con un coeficiente de Gini que ha pasado de 32,9 en 2009 a 34,2 en 2012.<sup>25</sup>

El gobierno central ha aprobado una serie de medidas en los últimos años en relación con los desalojos hipotecarios. A raíz de dos sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea según las cuales había incompatibilidades con la Directiva 93/13 de la UE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores y con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial),<sup>26</sup> la Ley 1/2013 permitió que las familias alegaran la existencia de una cláusula abusiva que constituyera el fundamento de la ejecución del contrato, y el Real Decreto-ley 11/2014 ofreció tanto a acreedores como a deudores la oportunidad de recurrir contra la decisión adoptada por el juez sobre este asunto.<sup>27</sup>

El gobierno ha aprobado también medidas destinadas a suspender el desalojo de familias consideradas pertenecientes a "colectivos especialmente vulnerables" (Real Decreto-ley 27/2012, modificado por la Ley 1/2013 y el Real Decreto-ley 1/2015), y además ha creado un Código de Buenas Prácticas de adhesión voluntaria para los bancos (Real Decreto-ley 6/2012, modificado por la Ley 1/2013 y el Real Decreto-ley 1/2015), en función del cual pueden ofrecer una carencia en la amortización del capital, una reducción del tipo de interés y la ampliación del plazo del contrato, una condonación de la deuda o la dación en pago, es decir, saldar la deuda mediante la entrega de la propiedad.

---

23 Banco de España (noviembre de 2014): Informe de Estabilidad Financiera, p. 32.

<http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinanciera/14/IEF-Noviembre2014.pdf>

24 Eurostat (2012):

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tesov110&language=en> Mide el porcentaje de personas que tienen un empleo y unos ingresos disponibles por debajo del umbral de riesgo de pobreza (el 60% de la renta media nacional).

25 INE (27 de mayo de 2014): "Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) Resultados definitivos. Año 2013".

<http://www.ine.es/prensa/np844.pdf>. Eurostat: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_peps01&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps01&lang=en). El indicador AROPE se usa en la estrategia Europa 2020. Se define como el porcentaje de población incluida en al menos uno de estos tres supuestos: a) en riesgo de pobreza (60% de la renta media por unidad de consumo); b) en situación de grave privación material; o c) en situación familiar de intensidad laboral muy baja (menos del 20% del potencial de trabajo). El coeficiente de Gini sirve para medir la desigualdad de ingresos, en una escala de 0, que significa igualdad absoluta, a 100, equivalente a la desigualdad absoluta.

26 TJUE, Asunto C-415/11, Mohamed Aziz c. Catalunyacaixa, sentencia de 14 de marzo de 2013, y Asunto C-169/14, Sánchez Morcillo c. BBVA, sentencia de 17 de julio de 2014.

27 Tanto la Ley 1/2013, de mayo de 2013, como el Real Decreto-ley 11/2014, de septiembre de 2014, ofrecían solamente un periodo de un mes a las personas cuya causa estuviera pendiente ante el tribunal en ese momento. La publicación de estas leyes en el Boletín Oficial del Estado (BOE) se consideró suficiente a efectos de comunicación. No se suspendieron los procesos judiciales en curso ni se exigió a los jueces que informaran a las personas que corrían peligro de perder su casa.

Según el gobierno español, 31.500 familias se han beneficiado de estas medidas: 16.500 aplicaciones del Código de Buenas Prácticas, 12.600 casos de reestructuración de la deuda, 4.000 daciones en pago y 13.000 desalojos suspendidos.<sup>28</sup>

Pero no son suficientes, ya que no garantizan un recurso efectivo a las personas que pueden ver conculcado su derecho a la vivienda como consecuencia de un desalojo hipotecario. El proceso judicial no garantiza una evaluación independiente de la proporcionalidad del desalojo de viviendas habituales ni respeta la igualdad de oportunidades, y las medidas del gobierno no se han adoptado en consulta con las personas afectadas y las organizaciones de la sociedad civil, como se demuestra en el capítulo 4.

Amnistía Internacional ha observado que, si la mayoría de las personas afectadas por desalojos hipotecarios no acaba en la calle, se debe principalmente al apoyo de amigos, familiares y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, que las personas no terminen literalmente en la calle no quiere decir que España esté cumpliendo sus obligaciones internacionales en materia de derecho a la vivienda. Además, no hay datos estadísticos oficiales sobre el número de ellas que han pasado a ser personas sin hogar por culpa de desalojos hipotecarios.<sup>29</sup>

El mercado español de la vivienda depende en gran medida de la vivienda en propiedad<sup>30</sup> con una inversión muy escasa en vivienda social o protegida. Se calcula que el parque de viviendas sociales en España representa solamente el 1-2% de todas las viviendas, comparado con el 32% en Países Bajos, el 23% en Austria, el 18% en Reino Unido o el 17% en Francia.<sup>31</sup>

Pero las autoridades españolas, a pesar de este historial tan endeble en materia de vivienda social, no han respondido suficientemente a la crisis económica y al consiguiente aumento del número de desalojos con políticas públicas proactivas para proteger y realizar el derecho a la vivienda, que incluyan ampliar la provisión de vivienda social para las personas que lo necesitan.

Amnistía Internacional ha identificado cinco señales de alarma de que las autoridades públicas de Madrid y Cataluña están adoptando medidas regresivas injustificadas sobre el derecho a la vivienda, prohibidas por el derecho internacional: recortes del gasto público en vivienda; infrautilización de los recursos públicos disponibles; reducción del periodo de calificación durante el cual la vivienda social puede seguir siendo un recurso público antes de pasar a manos privadas; venta de viviendas sociales a sociedades de inversión, y medidas regresivas en las ayudas sociales, que están asociadas a la realización del derecho a la vivienda (véase el capítulo 5).

Representantes de las autoridades públicas entrevistados por Amnistía Internacional afirmaron que, en el contexto de la presente crisis económica, ha sido necesario adoptar estas y otras medidas enfocadas a la austeridad para cumplir sus obligaciones internacionales en cuanto a los objetivos de déficit y deuda pública. Pero las autoridades públicas tienen también obligaciones jurídicas internacionales sobre los derechos humanos (capítulo 3). De hecho, como señala el comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, la erosión de los derechos económicos, sociales y culturales puede ser la consecuencia de políticas públicas concretas que no se ajustan a las normas internacionales de derechos humanos.<sup>32</sup>

---

28 Ministerio de Economía y Competitividad (24 de marzo de 2015): "Más de 31.500 familias se han beneficiado de las medidas de protección de deudores hipotecarios".

29 Según datos estadísticos oficiales, hay en torno a 23.000 personas sin hogar en España. INE (21 de diciembre de 2012): "Encuesta a las personas sin hogar. Avance de resultados. Año 2012" (<http://www.ine.es/prensa/np761.pdf>). La Federación de Entidades de Apoyo a las Personas sin hogar (fePsh) indica que más de 30.000 personas viven sin hogar en nuestro país. Véase [http://www.caritas.es/noticias\\_tags\\_noticiaInfo.aspx?Id=7876](http://www.caritas.es/noticias_tags_noticiaInfo.aspx?Id=7876)

30 Eurostat: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_lvho02&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=en) En 2007, el 80,6% de las familias tenían en propiedad la casa donde vivían. Debido a los desalojos, en 2013 esa cifra había disminuido hasta el 77,7%, todavía muy inferior al 65,7% de promedio de los 15 países de la UE.

31 CECODHAS (2012): The Housing Europe Review 2012, p. 24.

32 Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa (2013): La protección de los derechos humanos en tiempos de



Los casos destacados en este informe muestran que la crisis económica ha afectado de manera desproporcionada a personas en situación de especial vulnerabilidad: parados, madres solteras, inmigrantes, niños, etc. La situación de las mujeres es especialmente grave. Además de cuidar de los hijos o de miembros adultos de la familia y realizar otras tareas domésticas, y a pesar de tener una situación económica más precaria en general, suelen ser ellas quienes acuden a los Servicios Sociales, los organismos oficiales de vivienda y las asociaciones de ayuda en busca de una solución para la dramática situación que atraviesan sus familias.

En tiempos de graves restricciones de recursos debe darse prioridad a la protección de los miembros más vulnerables de la sociedad.<sup>33</sup> Como ha señalado el relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, las políticas públicas en esta área deben tener en cuenta la situación de las mujeres que están especialmente expuestas a sufrir violaciones de los derechos relativos a la vivienda debido a múltiples formas de discriminación.<sup>34</sup>

Durante esta crisis económica, miles de personas se han organizado para defender sus derechos y protestar por los desalojos masivos. La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), creada en Barcelona en 2009 y con presencia en el resto de España actualmente, es la expresión organizada de esta indignación. Amnistía Internacional ha sido testigo de cómo formar parte de organizaciones como la PAH está empoderando a las personas afectadas y ayudándolas a estar en mejor posición para negociar con los bancos y defender sus derechos.

---

crisis económica.

33 CDESC (1990): Observación general nº 3, "La índole de las obligaciones de los Estados Partes", párr. 12.

34 Relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari (2006): La mujer y la vivienda adecuada (E/CN.4/2006/118).

## 3. MARCO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

### LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

España ratificó en 1977 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de 1966. En su artículo 2.1, el Pacto establece que todos los Estados Partes deben adoptar medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga[n], para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que vigila el cumplimiento del Pacto por parte de los Estados, ha dejado claro que "en general, las normas internacionales sobre derechos humanos jurídicamente vinculantes deben operar directa e inmediatamente en el sistema jurídico interno de cada Estado Parte, permitiendo así a los interesados reclamar la protección de sus derechos ante los jueces y tribunales nacionales".<sup>35</sup>

Si bien la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales puede lograrse de manera progresiva, los Estados tienen la obligación inmediata de "adoptar medidas" y actuar con tanta rapidez y eficacia como puedan para lograr ese objetivo.<sup>36</sup>

Diversos tratados regionales e internacionales ratificados por España garantizan el derecho a una vivienda adecuada de manera implícita o expresa. Entre ellos están el PIDESC (artículo 11.1), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27.4), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5.e) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 13 y 14). El artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos garantizan el derecho a que se respete el propio hogar. También la Carta Social Europea (revisada), que España aún no ha ratificado, proclama el derecho a la vivienda en su artículo 31.

Los Estados tienen la obligación de proteger, respetar y realizar los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos el derecho a una vivienda adecuada.<sup>37</sup> Para cumplir la obligación de respetar estos derechos, los Estados deben abstenerse de entrometerse en su disfrute. La obligación de protegerlos implica que los Estados garanticen que las personas vean impedido el disfrute de sus derechos por parte de terceros, como pueden ser agentes empresariales, incluidos los bancos. Por último, conforme a su obligación de hacerlos efectivos, los Estados deben hacer uso de todos los recursos disponibles para conseguir progresivamente la plena realización de los derechos humanos. Pero no debe interpretarse equivocadamente que esa obligación de realizar de manera progresiva los derechos económicos, sociales y culturales la despoja de todo contenido significativo. Impone la obligación inmediata de adoptar "lo más expedita y eficazmente posible" medidas deliberadas, concretas y orientadas a hacer efectivos estos derechos.<sup>38</sup>

---

35 CDESC(1998): Observación general nº 9, "La aplicación interna del Pacto", párr. 4.

36 CDESC (1990): Observación general nº 3: "La índole de las obligaciones de los Estados Partes", párrs. 2 y 9.

37 CDESC (2011): Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales, 20 de mayo de 2011, E/C.12/2011/1.

38 CDESC (1990): Observación general nº 3, "La índole de las obligaciones de los Estados Partes", párr. 9.

Así lo expresa el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. El Comité ha identificado siete criterios para determinar si una vivienda es adecuada: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; c) ubicación; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) accesibilidad, y g) adecuación cultural.<sup>39</sup>

“Aunque algunos desalojos pueden ser justificables, por ejemplo en caso de impago persistente del alquiler o de daños a la propiedad alquilada sin causa justificada, las autoridades competentes deberán garantizar que los desalojos se lleven a cabo de manera permitida por una legislación compatible con el Pacto y que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados.”<sup>40</sup>

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en su Observación general nº 7, que desarrolla la prohibición de los desalojos forzados, ha explicado que los Estados deben garantizar que, antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo, se estudien todas las alternativas posibles en consulta con las personas afectadas. Además, cuando los afectados no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, para que se les proporcione una vivienda alternativa adecuada.<sup>41</sup>

Respetar el principio de no discriminación es una obligación de efecto inmediato. En tiempos de limitaciones graves de recursos, la protección de los miembros más vulnerables de la sociedad debe ser prioritaria.<sup>42</sup> La política pública debe abordar la discriminación estructural que sufren las mujeres. En particular, los países deben adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida económica y social a fin de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres con respecto a la obtención de préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero, entre otras cosas (artículo 13.b de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer).

## TEST DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD DE LAS INTROMISIONES EN EL DERECHO A LA VIVIENDA Y A LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR

El derecho a la vivienda está indisolublemente unido a la protección del hogar y al derecho a la vida privada y familiar, reconocido no sólo en el artículo 18 de la Constitución Española, sino también en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ratificados por España en 1977 y 1979, respectivamente.

La conexión entre el derecho a la vivienda y el derecho a la vida privada y familiar en el contexto específico de los embargos hipotecarios ha sido reconocida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.<sup>43</sup>

El artículo 17 del PIDCP establece que “nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación[ y que] toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”.

---

39 CDESC (1991): Observación general nº 4, El derecho a una vivienda adecuada, párrs. 7 y 8.

40 CDESC (1997): Observación general nº 7, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzados, párr. 11.

41 CDESC (1997): Observación general nº 7, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzados, párrs. 13 y 16.

42 CDESC (1990): Observación general nº 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes”, párr. 12.

43 TJUE, Asunto C-34/13, *Kušionová v. SMART capital*, sentencia de 10 de septiembre de 2014, párr. 65.

Como ha afirmado el Comité de Derechos Humanos, encargado de vigilar que los Estados cumplan el PIDCP, “incluso cualquier injerencia prevista en la ley [debe estar] en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto y [ser], en todo caso, razonable en las circunstancias particulares del caso”.<sup>44</sup>

En palabras del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: “La pérdida del hogar es la forma más extrema de injerencia en el derecho al respeto del hogar. Cualquier persona que pueda sufrir una injerencia de esta magnitud debería en principio poder hacer que un tribunal independiente decidiese la proporcionalidad de la medida”.<sup>45</sup> Por consiguiente, hacen falta “razones de interés público de particular trascendencia” en caso de intromisión grave en el derecho a la vida privada y familiar.<sup>46</sup>

## IGUALDAD DE ARMAS

El principio de igualdad de armas entre las partes se aplica a causas tanto civiles como penales y es un elemento central del derecho a un juicio justo (artículo 6 del CEDH y artículo 14 del PIDCP), y debe respetarse siempre que el derecho interno confíe a un órgano una función judicial.<sup>47</sup>

Este principio exige la igualdad procesal entre las partes. Es un derecho que incluye la oportunidad adecuada para aducir pruebas, impugnar pruebas hostiles y presentar argumentos sobre los asuntos en cuestión. Requiere asimismo condiciones que no pongan en clara desventaja a alguna de las partes respecto de la otra.<sup>48</sup>

## PROHIBICIÓN DE ADOPTAR MEDIDAS DELIBERADAMENTE REGRESIVAS E INJUSTIFICADAS SOBRE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben utilizar todos los recursos de que dispongan con miras a la realización progresiva del derecho a la vivienda y los demás derechos reconocidos en el Pacto (artículo 2.1). Un requisito de la realización progresiva es la prohibición general de adoptar medidas deliberadamente regresivas, que en principio son contrarias al Pacto y sólo pueden justificarse por referencia a la totalidad de los derechos previstos en él.<sup>49</sup> Por tanto, corresponde a los gobiernos probar que la decisión de retroceder en la protección del derecho a la vivienda es necesaria para mejorar el disfrute general de los derechos económicos, sociales y culturales en su conjunto.<sup>50</sup>

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha recordado a los Estados que “las crisis económicas y financieras mundiales no disminuyen la responsabilidad de las autoridades nacionales y la comunidad internacional en la realización de los derechos humanos y los exhorta a que presten asistencia, en particular, a los más vulnerables a ese respecto” (Resolución S-10/1, 2009). Asimismo ha afirmado que “el ejercicio de los derechos básicos de la

---

44 Comité de Derechos Humanos (1988): Observación general nº 16: Artículo 17. Derecho a la intimidad, párr. 4.

45 TEDH, McCann c. Reino Unido, 2008, párr. 50, Paulic v. Croatia, 2009, párr. 43, Kay et al v. UK, 2010, párr. 68, Buckland v. UK, 2012, párr. 65; y Rousk v. Sweden, 2013, párr. 137.

46 TEDH, Connors v. UK, 2004, párr.86.

47 Comité de Derechos Humanos (2007): Observación general nº 32: Artículo 14. Sección II.

48 TEDH, Neumeister v. Austria, sentencia de 27 de junio de 1968, párr. 22, y H. v. Belgium, Sentencia de 30 de noviembre de 1987, párr. 53.

49 CDESC (1990): Observación general nº 3, "La índole de las obligaciones de los Estados Partes", párr. 9.

50 CDESC (2007): Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el "máximo de los recursos de que disponga" de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto, E/C.12/2007/1, párr. 9.

población de los países deudores a la alimentación, la vivienda, el vestido, el empleo, la educación, los servicios de salud y un medio ambiente saludable no puede subordinarse a la aplicación de las políticas de ajuste estructural, los programas de crecimiento y las reformas económicas emprendidos a causa de la deuda" (Resolución 11/5, 2009).

Recordando que las crisis económicas y financieras representan una amenaza para la realización progresiva de los derechos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha insistido en que los ajustes de políticas en tiempos de crisis deben ser provisionales, necesarios y proporcionales, no deben tener carácter discriminatorio, deben mitigar las desigualdades impidiendo que los derechos de las personas más desfavorecidas se vean desproporcionadamente afectados y, por último, deben especificar un contenido mínimo básico de derechos o el nivel mínimo de protección social.<sup>51</sup> En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pidió a España "que revise las reformas adoptadas en el contexto de la actual crisis económica y financiera para garantizar que todas las medidas de austeridad implementadas mantengan el nivel alcanzado de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, y sean en todos casos temporales, proporcionales y no perjudiciales para los derechos económicos, sociales y culturales".<sup>52</sup>

## ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN ACTIVA

El acceso a la información, la transparencia y la participación activa son principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos. El principio de participación está efectivamente garantizado mediante una serie de derechos proclamados en documentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 21 y 27), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 13.1 y 15.1).

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha destacado las valiosas aportaciones de la sociedad civil sobre las posibles implicaciones de la legislación, y también ha pedido a los Estados que colaboren con la sociedad civil para permitir su participación en el debate público de los asuntos relacionados con los derechos humanos.<sup>53</sup>

"[La estrategia nacional de vivienda] deberá reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes."<sup>54</sup>

Antes de llevar a cabo un desalojo deben estudiarse todas las alternativas viables en consulta con las personas afectadas.<sup>55</sup>

El Comité Europeo de Derechos Sociales ha dejado claro que el derecho a la vivienda impone a los Estados la obligación de adoptar los medios jurídicos, económicos y operativos necesarios de garantizar un progreso constante, mantener estadísticas significativas sobre necesidades, recursos y resultados, realizar exámenes periódicos del impacto de las estrategias adoptadas, establecer un calendario y vigilar atentamente el impacto de las políticas adoptadas sobre cada una de las categorías de personas afectadas, especialmente las más vulnerables.<sup>56</sup>

---

51 Carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

52 CDESC (2012): Observaciones finales: España, E/C.12/ESP/CO/5, párr. 17

53 Resolución 27/31 del Consejo de Derechos Humanos, octubre de 2014, párrs. 7 y 8.

54 CDESC (1991): Observación general nº 4, El derecho a una vivienda adecuada, párr. 12.

55 CDESC (1997): Observación general nº 7, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos, párr. 14. Relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Raquel Rolnik (2013): Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas; Comité Europeo de Derechos Sociales (2012): Conclusiones XIX-4 (2011) sobre España, p. 15.

56 CEDS, Feantsa c. Francia, Petición Nº 39/2006, Decisión de fondo de 5 de diciembre de 2007, párr. 56. Aunque España no

## 4. DESALOJOS HIPOTECARIOS Y OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE ESPAÑA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En España, las ejecuciones hipotecarias no llevan aparejada una evaluación independiente de los desalojos de viviendas habituales. El proceso tampoco respeta el principio de igualdad de armas, en contravención del derecho internacional de los derechos humanos. De hecho, las medidas adoptadas por el gobierno central en los últimos años no han garantizado la participación activa de las personas afectadas, y el gobierno tampoco ha llevado a cabo evaluaciones del impacto.

En opinión de Amnistía Internacional, las ineficaces vías de recurso para las víctimas de violaciones de derechos humanos derivadas de los desalojos hipotecarios tienen su origen en la falta de justiciabilidad del derecho a la vivienda en España.

La legislación española no garantiza debidamente los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>57</sup> Si bien el artículo 47 de la Constitución reconoce el derecho a la vivienda, el poder judicial, incluido el Tribunal Constitucional, generalmente ha interpretado que el contenido del derecho depende de su desarrollo legislativo. Según el Artículo 53.3 de la Constitución, los derechos reconocidos en el Capítulo Tercero, como el derecho a la vivienda, “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos [pero] sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

Las competencias de la vivienda están en gran medida descentralizadas en España (artículos 148 y 149 de la Constitución). Todas las comunidades autónomas han aprobado leyes sobre vivienda, y algunas califican expresamente la vivienda como un derecho: Andalucía (Ley 4/2013), Canarias (Ley 2/2014), Cataluña (Ley 18/2007), Navarra (Ley 24/2013) y Galicia (Ley 8/2012).<sup>58</sup> Aun así, estas leyes no garantizan el derecho a impugnar las violaciones del derecho a la vivienda ante un tribunal. Únicamente la reciente Ley de Vivienda aprobada por el Parlamento vasco considera la vivienda como un derecho subjetivo.<sup>59</sup> En otras palabras, las comunidades autónomas, con la excepción del País Vasco, no han aprobado leyes que desarrollen el contenido y significado del derecho a la vivienda, detallando su contenido básico mínimo, ofreciendo salvaguardias adecuadas y permitiendo que se impugne ante los tribunales cualquier infracción de la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la vivienda. Por consiguiente, el derecho a la vivienda sigue sin estar suficientemente protegido ante los tribunales.

---

ha ratificado la Carta Social Europea (revisada), la interpretación del Comité es pertinente para comprender el significado del derecho a la vivienda.

57 Amnistía Internacional (2011): Derechos a la intemperie: Obstáculos para hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales en España.

58 En Castilla-La Mancha se estableció, en virtud de la Ley 1/2011, que, cuando un solicitante de vivienda llevara más de un año en lista de espera, el gobierno autonómico tendría que cubrir el gasto extraordinario de una casa alquilada en el sector privado. Sin embargo, esta ley fue invalidada por la Ley 1/2012 un año después de su adopción, y esta cláusula en particular no llegó a aplicarse.

59 El 18 de junio de 2015, el Parlamento Vasco aprobó la Ley de Vivienda del País Vasco, que incluye la posibilidad del alquiler obligatorio de viviendas vacías y la justiciabilidad de este derecho en determinados supuestos.

En otras palabras, las comunidades autónomas no han aprobado leyes que desarrollen el contenido y significado del derecho a la vivienda, detallando su contenido básico mínimo, ofreciendo salvaguardias adecuadas y permitiendo que se impugne ante los tribunales cualquier infracción de la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la vivienda. Por consiguiente, el derecho a la vivienda sigue sin estar suficientemente protegido ante los tribunales.

En general, el Tribunal Constitucional se ha mostrado reticente a aplicar el derecho internacional de los derechos humanos en los casos relacionados con el derecho a la vivienda. De hecho, en 2011 declaró inadmisibile la cuestión de constitucionalidad planteada por el Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Sabadell, que alegaba que las disposiciones de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil que regulan la ejecución hipotecaria podían infringir los artículos 24 (juicio justo) y 47 (derecho a la vivienda) de la Constitución.<sup>60</sup> Aunque el Tribunal Constitucional desestimó este caso, el juez del Juzgado de lo Mercantil nº 3 de Barcelona elevó una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y éste finalmente resolvió que los procedimientos de ejecución hipotecaria contravenían la Directiva 93/13 de la UE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.<sup>61</sup>

El derecho a la vivienda, como otros derechos económicos, sociales y culturales, goza de menor protección constitucional en España. El disfrute del derecho humano a la vivienda resulta hoy imposible o muy difícil para un sector importante de la población española, situación que en gran parte trae causa de la falta de precisión constitucional de este derecho. Urge entonces dejar clara en la Constitución su justiciabilidad y su contenido mínimo.

En 2008, el relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada recomendó a España que garantizara “la posibilidad de invocar ante los tribunales el derecho a una vivienda adecuada, consagrado en la Constitución de España y en los correspondientes instrumentos internacionales, mediante mecanismos de denuncia accesibles a todos”.<sup>62</sup> En su último informe sobre España, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales instó a España a que, “en virtud del principio de indivisibilidad, universalidad e interdependencia de los derechos humanos, adopte las medidas legislativas pertinentes para garantizar a los derechos económicos, sociales y culturales un nivel de protección análogo al que se aplica a los derechos civiles y políticos [y a que] tome las medidas adecuadas para asegurar la plena justiciabilidad y aplicabilidad de todas las disposiciones del Pacto por los tribunales nacionales”.<sup>63</sup>

En los apartados siguientes se exponen los motivos de preocupación para Amnistía Internacional relacionados con la regulación y aplicación de la ejecución hipotecaria en España.

#### 4.1. AUSENCIA DE EVALUACIÓN Y CONSIDERACIÓN DE LA PROPORCIONALIDAD EN LAS EJECUCIONES HIPOTECARIAS DE VIVIENDAS HABITUALES

**“No son familias, no son hogares; para el tribunal, son meras inscripciones registrales.” (juez)**

---

Al centrarse únicamente en la capacidad de pago del deudor, la regulación actual de las ejecuciones hipotecarias en España no tiene en cuenta la necesidad de considerar también el derecho de las personas a la vivienda. Concretamente, en la medida en que no permite que los jueces determinen la proporcionalidad o razonabilidad

---

60 Tribunal Constitucional, Auto 113/2011, de 19 de julio de 2011.

61 TJUE, Asunto C-415/11, Mohamed Aziz c. CatalunyaCaixa, Sentencia de 14 de marzo de 2013.

62 Relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari (2008): Informe tras su misión a España, párr. 97.

63 CDESC (2012): Observaciones finales: España, E/C.12/ESP/CO/5, párr. 6.



de un desalojo, la ejecución hipotecaria en España no está en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos relacionadas con el derecho al hogar y a la vida privada y familiar.

### CÓMO FUNCIONA LA EJECUCIÓN HIPOTECARIA

En España, las hipotecas están reguladas por el Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria. De las tres vías previstas en su artículo 129, el procedimiento ejecutivo es más rápido que los otros dos (procedimiento declarativo y venta extrajudicial) y, por tanto, el deudor suele preferirlo.

El procedimiento ejecutivo está regulado por los artículos 681 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000. En caso de impago de la hipoteca durante tres meses, la demanda se notifica a la familia (con lo que comúnmente llaman “el tocho”), a la que se pide que satisfaga la deuda. Si no puede afrontar el pago, la casa debe ser subastada para saldar la deuda. A falta de postores, la subasta suele declararse desierta. Si es la vivienda habitual, el acreedor adquirirá la propiedad por el 70% de su valor de tasación (era del 60% antes de mayo de 2013, y del 50% antes de julio de 2011). Si la deuda excede ese valor, no hay dación en pago. Con independencia del acuerdo alcanzado por el banco y la familia, esta última perdería la casa pero conservaría la deuda restante.<sup>64</sup>

Cuando la casa continúa ocupada por la familia, debido a las demoras del sistema judicial, el desalojo o lanzamiento normalmente lleva más tiempo del mes previsto en el artículo 704 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. También se suspenden algunos desalojos debido a que vecinos y miembros de movimientos sociales como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) forman una barrera alrededor de la casa para impedir que la policía acceda a la propiedad. Finalmente, en ocasiones al secretario judicial no le queda otra alternativa que suspender el desalojo. Sin embargo, para entonces la familia ya ha perdido su vivienda y el derecho a permanecer en ella. Sólo es cuestión de tiempo que desalojen el lugar, de manera voluntaria o con la intervención de la policía.

Puede haber negociaciones con el banco antes de que éste emprenda acciones legales, o incluso después, mientras prosiguen las actuaciones judiciales.

El gobierno ha adoptado medidas para suspender el desalojo de familias a las que se considera incluidas en “colectivos especialmente vulnerables”. El periodo de suspensión comenzó en noviembre de 2012 (Real Decreto-ley 27/2012), y se ha ampliado hasta mayo de 2017 (Ley 1/2013 y Real Decreto-ley 1/2015). La situación de vulnerabilidad de la persona viene determinada por su situación económica (ingresos frente a gastos mensuales, “alteración significativa” de sus ingresos en los cuatro años anteriores, definida así: “cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5) y familiar (familias numerosas, familias monoparentales con dos o más hijos, familias con algún hijo de tres años de edad o menos, familias con algún miembro con una discapacidad superior al 33% y, desde febrero de 2015, familias con algún miembro mayor de 60 años).<sup>65</sup>

Amnistía Internacional comparte la preocupación de otras organizaciones de la sociedad civil respecto a la legislación que regula las suspensiones de desalojos hipotecarios, basándose en que su ámbito de aplicación es demasiado restrictivo, por ejemplo en cuanto a los límites de edad o al alcance de las dificultades económicas que atraviesa la familia.

**Amnistía Internacional se reunió con diversas personas que, a pesar de que no se las considere pertenecientes a uno de los grupos “especialmente vulnerables” que establece la ley, sufren igualmente las negativas consecuencias del desalojo para el disfrute de sus derechos humanos. Es el caso de Ainhoa, entre otros.**

64 La dación en pago es la acción por la que el deudor queda liberado de la deuda pendiente a cambio de la entrega de la propiedad presentada como garantía financiera.

65 Véase el artículo 1 de la Ley 1/2013, modificada por el Real Decreto-ley 1/2015, en el Anexo.

## Ainhoa Lafuente

***“Mi madre estaba a punto de someterse a una operación grave y no quería que mi padre y ella siguieran sufriendo por esto. No puedo alargar más el proceso. Yo tengo tiempo, pero mis padres no.”***



Ainhoa Lafuente. © AI

En 2005, Ainhoa tenía empleo fijo como dependiente de una tienda de decoración en Terrassa. Cuando se le presentó la oportunidad, decidió comprar un piso en la ciudad con el aval de sus progenitores. El banco le ofreció una hipoteca por el valor total de la casa: 157.000 euros. El contrato tenía una característica: era una hipoteca abierta, que, en caso de necesidad, permite al deudor solicitar un préstamo del capital pagado mensualmente, lo que a largo plazo eleva la cuantía de la deuda. Ainhoa utilizó esta opción cuando lo necesitó. *“En mi caso, la vía de la hipoteca abierta se convirtió en un callejón sin salida”.*

Tenía una hipoteca a un tipo de interés variable IRPH, que elevó hasta 1.100 los casi 700 euros mensuales que pagaba inicialmente.

Ainhoa perdió su trabajo en 2009 y, durante un año, recurrió a la "flexibilidad" que ofrecía la hipoteca abierta. Volvió a trabajar en 2010, pero en 2011 volvió a perder su empleo y desde entonces no ha encontrado otro.

En septiembre de 2013, sin ahorros y ya sin fondos en la hipoteca abierta, Ainhoa dejó de pagar. Un mes y medio antes había nacido su hija Rocío. Su compañero en aquel momento había contraído una deuda con la Seguridad Social, por lo que se le retenía parte del salario. Debían mantenerse los tres con 900 euros al mes. Pagar la hipoteca era, sencillamente, imposible.

Ainhoa comenzó la negociación con el banco. *“Por mi hija, se suponía que yo estaba cubierta por la “Ley De Guindos” (Ley 1/2013), pero mis padres, que eran los avalistas, no estaban cubiertos”.*

Ainhoa se unió al PAH a principios de 2013, primero en Terrassa y luego en Barcelona, donde pasaba la mayor parte del tiempo ya que es donde viven sus padres.

*“Nunca estoy sola cuando hablo con el banco. Siempre hay alguien del PAH conmigo. Eso es lo mejor de todo. Recibes apoyo que no esperas recibir ni de tu propia familia. Hacen que vuelvas a confiar en el ser humano. ¡Mi hija tiene aquí un montón de canguros!”*

A la hora de tratar con el banco, hay una cosa muy importante que condiciona a Ainhoa: el estado de salud de sus progenitores. Ambos han sufrido un derrame cerebral, y su madre además padece cáncer.

Después de un tira y afloja durante varios meses, el banco hizo una propuesta que Ainhoa, en el momento de publicación de este informe, está valorando si aceptar o no: dación en pago y una deuda adicional de 4.500 euros. *“Mi madre está a punto de someterse a una operación grave y no quiero que mi padre y ella siguieran sufriendo por esto. No puedo alargar más el proceso. Yo tengo tiempo, pero mis padres no”.*

Ainhoa afirma que toda esta situación ha afectado negativamente a su salud y que ha adelgazado 30 kilos desde que dejó de pagar la hipoteca en septiembre de 2013.

La propuesta del banco terminaría con el problema de la deuda, pero Ainhoa aún sigue sin saber dónde va a vivir. *“Si hace falta, echaré abajo de una patada la puerta de un piso que sea propiedad de un banco. No me dejan otra elección”.*

Ainhoa recibe actualmente una subvención por desempleo de 337 euros al mes. También recibe ayuda alimentaria de Cáritas y los trabajadores sociales están estudiando si tiene derecho a cobrar una prestación social, la Renta Mínima de Inserción (RMI).

Con arreglo a la legislación vigente, los casos como el de Ainhoa no entran en la lista de colectivos especialmente vulnerables. La ley marca una línea bien definida entre los “colectivos especialmente vulnerables” y el resto de los casos. La Ley de Enjuiciamiento Civil no ofrece a los jueces los medios para evaluar detenidamente la proporcionalidad y razonabilidad del desalojo o las situaciones de vulnerabilidad más allá de los supuestos concretos que prevé la ley. Así se lo explicó un juez a Amnistía Internacional: “No son familias, no son hogares; para el tribunal son meras inscripciones registrales”.<sup>66</sup>

Prácticamente todas las personas entrevistadas que habían sufrido un procedimiento ejecutivo de ejecución hipotecaria dijeron que sus abogados les habían aclarado desde el primer momento que el resultado era inevitable: iban a perder su casa.

El derecho internacional de los derechos humanos obliga a los Estados a establecer un marco regulador que proteja el derecho a la vivienda frente a la intromisión de terceros, incluidos actores empresariales como los acreedores en los contratos hipotecarios.<sup>67</sup> Si no se aplican las debidas salvaguardias, incluida una evaluación de las repercusiones para los afectados, el riesgo de que los desalojos por embargo hipotecario interfieran en el disfrute del derecho al hogar y a la vida familiar es desproporcionado. En el caso de Ainhoa, el análisis de proporcionalidad debe tener en cuenta las condiciones de salud de sus progenitores y cómo seguramente les afectaría un desalojo.

Los Estados deben garantizar que las medidas legislativas y otros procesos son adecuados para prevenir y, si procede, castigar los desalojos realizados por particulares u organismos sin las salvaguardias adecuadas.<sup>68</sup> En noviembre de 2013, tres procedimientos especiales de la ONU recordaron al gobierno español la obligación de los Estados de garantizar que las personas afectadas por los desalojos disponen de todos los recursos jurídicos necesarios.<sup>69</sup> El derecho a la vivienda y el derecho a la vida privada y familiar, reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos, requieren que toda forma de intromisión no sólo esté legalmente establecida sino también que sea proporcionada y razonable en las circunstancias concretas de cada caso.

---

66 Reunión celebrada en Barcelona el 3 de julio de 2014.

67 CDESC (2011): Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales, 12 de julio de 2011, E/C.12/2011/1.

68 CDESC (1997): Observación general nº 7, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos, párr. 11

69 Carta del 15 de noviembre de 2013 firmada por la relatora especial sobre el derecho a la vivienda, la relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos y el experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales (ESP 5/2013).

Al no establecer un mecanismo para evaluar la proporcionalidad y razonabilidad del desalojo caso por caso, la ejecución hipotecaria en España no ofrece un recurso efectivo, en contravención de las normas jurídicas internacionales.<sup>70</sup>

Las autoridades españolas deben garantizar que el desalojo realmente es el último recurso, que sólo se lleva a cabo después de haberse proporcionado todas las alternativas posibles. Todo desalojo debe ajustarse a las normas regionales e internacionales de derechos humanos.

## 4.2. IGUALDAD DE ARMAS EN LAS NEGOCIACIONES CON EL BANCO

En España no se ha habilitado un mecanismo que vele por la igualdad procesal en las negociaciones entre los bancos y las familias.<sup>71</sup> Partiendo del principio general de la igualdad de armas, las autoridades públicas deben garantizar la imparcialidad del proceso de negociación para evitar la desigualdad entre las partes.

El Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, establecido por el Real Decreto-ley 6/2012, sólo es aplicable a personas que atraviesan dificultades económicas en determinadas condiciones, aunque cabe reconocer que los criterios de elegibilidad fueron ampliados en cierta medida mediante la Ley 1/2013 y el Real Decreto-ley 1/2015.

Los bancos no tienen que firmar el Código obligatoriamente, pero la inmensa mayoría lo ha hecho.<sup>72</sup> Una vez que han firmado, en primer lugar pueden ofrecer una carencia en la amortización del capital o una reducción del tipo de interés y de la extensión del contrato. En segundo lugar, pueden proponer una quita sobre el conjunto de la deuda. Finalmente, si no se considera viable ninguna de estas medidas, el banco puede ofrecer la dación en pago.<sup>73</sup>

**Las negociaciones con los bancos se celebran sólo entre las partes y a puerta cerrada, sin un mecanismo que vele por la buena fe de ambas partes y la igualdad procesal entre ellas. Sara y Francisco expresan la gran frustración que les produce. Solamente la implicación de organizaciones de la sociedad civil como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) ha equilibrado la balanza en algunos casos.**

---

70 Comité de Derechos Humanos (1988), Observación general nº 16: Artículo 17 - Derecho a la intimidad, párr. 4; TEDH, *Connors v. UK*, 2004, párr. 86; *McCann c. Reino Unido*, 2008, párr. 50; *Paulic v. Croatia*, 2009, párr.43; *Kay et al v. UK*, 2010, párr. 68; *Buckland v. UK*, 2012, párr. 65; *Rouskv. Sweden*, 2013, párr. 137.

71 La igualdad procesal incluye oportunidad adecuada para aducir pruebas, impugnar pruebas adversas y presentar argumentos sobre los asuntos tratados. Requiere asimismo condiciones que no coloquen a ninguna de las partes en una situación de importante desventaja respecto a la otra. La igualdad de condiciones es parte integrante del derecho a un juicio justo, garantizado por el artículo 14 del PIDCP y por el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tratados ratificados por España.

72 Resolución de 7 de abril de 2015, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica la lista de entidades que han comunicado su adhesión al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual(BOE, nº 101, 28 de abril de 2015).

73 Según el preámbulo del Real Decreto-ley 1/2015, 14.000 familias se beneficiaron del Código de Buenas Prácticas entre marzo de 2012 y febrero de 2015. Como ya se ha dicho, el Banco de España documentó más de 98.000 desalojos de viviendas habituales entre enero de 2012 y junio de 2014.

## **“Sara”**

(nombre ficticio)

***“El banco no me ofreció ninguna alternativa.”***

---

Sara vino de Marruecos en 2001. Actualmente vive con su esposo, su hijo, de 11 años, y su padre, de 75.

Sara trabajó de limpiadora y su esposo en la construcción. En 2006 decidieron comprar un piso en el barrio madrileño de Vallecas mediante una hipoteca que les concedió el banco. *“Me gusta mi casa. Tuve que hacerle una buena reforma después de comprarla, ni siquiera había lavadora o fregadero. Pagamos más de 200.000 por una casa que necesitaba una obra importante. Pero iba a ser nuestra casa”.*

Tanto Sara como su esposo se quedaron sin empleo en 2009. Por entonces, los pagos mensuales de la hipoteca eran equivalentes a la suma de sus dos prestaciones por desempleo. Sencillamente, ya no podían hacer frente a la hipoteca.

*“El banco nos dijo que podíamos quedarnos hasta que recibiéramos una carta del tribunal. Cuando les preguntamos, no nos ofrecieron otra alternativa”.*

Sara recibió la demanda en marzo de 2012. *“El abogado de oficio no nos ayudó lo más mínimo. Al final buscamos la ayuda del abogado de Cáritas”.*

En noviembre de ese año, sólo cuatro días antes de cumplirse el plazo fijado para que abandonaran las instalaciones de forma voluntaria, Sara recibió una carta del tribunal por la que les comunicaban que el desalojo se había suspendido en virtud del Real Decreto-ley 27/2012, que posteriormente fue ampliado. Desconoce por completo lo que sucederá tras la suspensión.

Sara y su esposo siguen en el paro. Sara está dedicada al cuidado de su hijo y de su padre, que padece cáncer. Desde noviembre de 2012, la familia ha tenido que vivir con los 532 euros al mes de la prestación social (RMI). Siguen sin tener otra fuente de ingresos.

La familia continúa viviendo en su casa. Pagan la electricidad, pero no saben quién corre con los gastos del agua y otros servicios. No utilizan la calefacción central. Cocinan con una bombona de gas y Sara se asegura de que su padre tenga siempre cerca un pequeño radiador.

*“¿Cómo voy a pagar un alquiler? Prefiero no pensar en lo que voy a hacer cuando nos digan que tenemos que irnos”.*

## Francisco Hurtado

***“Nunca estoy solo, y pienso que cada cosa que consigo en la negociación puede ayudar también a otras personas.”***



Francisco Hurtado. © AI

En 2009, Francisco trabajaba por cuenta propia y vivía con su esposa y sus dos hijos. Tenían un modesto taller de imprenta. Su piso, valorado en 206.000 euros, hacía las veces de garantía desde que en 2006 les concedieron la hipoteca. En 2009 pasaron dos cosas: la pareja se separó y Francisco vio cómo su negocio comenzaba a decaer hasta que prácticamente dejó de funcionar en 2014. Al separarse, sus hijos decidieron irse a vivir con él: *“Para mí era un honor, pero no dejaba de preguntarme cómo iba a cubrir tantos gastos sin empleo”*.

Francisco ya no podía pagar los 1.350 euros mensuales de la hipoteca. Decidió vender su piso para pagar la deuda, que en aquel momento se elevaba a 166.000 euros. *“Hubo varias personas interesadas en comprar mi piso por 145.000 euros en metálico, pero el banco no se avino a negociar”*.

Francisco lleva más de dos años y medio negociando con el banco. *“Nunca voy solo a las reuniones. De no haber sido por la PAH, habría aceptado lo primero que me ofrecieron, y ahora sé que habría sido un error. Pienso que cada cosa que consigo en la negociación puede ayudar también a otras personas”*.

Francisco trabaja por cuenta propia y gana entre 400 y 600 euros al mes. Se siente atrapado entre la espada y la pared. *“Desde que me di de alta como autónomo, no tengo derecho a prestaciones sociales. Pero, al no tener ingresos de ninguna clase, por mínimos que fueran, el banco se resistía a ofrecerme nada”*.

Pocas semanas antes de la publicación de este informe, y después de largas conversaciones con el banco, Francisco llegó a un acuerdo con el banco por el que su deuda ha quedado saldada mediante la dación en pago y podrá permanecer dos años más en la casa con sus dos hijos pagando al banco un alquiler de 260 euros al mes.

*“Los empleados del banco insisten en que mi situación habrá mejorado mucho dentro de dos años. Yo no soy tan optimista. Estoy seguro de que tendré que seguir luchando”*.

En febrero de 2015, el gobierno aprobó la “Ley de Segunda Oportunidad” (Real Decreto-ley 1/2015), que extiende la Ley Concursal a los particulares afectados por el sobreendeudamiento por causas ajenas a la actividad empresarial. Este nuevo marco puede ofrecer a algunos deudores la oportunidad de volver a empezar en determinadas circunstancias.<sup>74</sup> Es demasiado pronto para prever las repercusiones de esta nueva legislación.

74 (Nuevo) artículo 178 bis de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal).

Aparte de eso, la legislación española no prevé un mecanismo preceptivo que garantice la igualdad de armas en la negociación entre las familias y las instituciones financieras.<sup>75</sup> La igualdad de condiciones es un principio general del debido proceso reconocido en el derecho internacional.<sup>76</sup>

El caso español difiere de la práctica general en otros países europeos, como han documentado la Defensoría del Pueblo y el Síndic de Greuges.<sup>77</sup> En Francia, con arreglo al Código del Consumidor de 1989, existe un mecanismo específico para abordar el sobreendeudamiento de las personas (*Commission de surendettement des particuliers*). El procedimiento se inicia a petición del deudor y en él participan la administración pública, instituciones financieras y asociaciones de consumidores. Es un paso obligatorio antes del proceso judicial. En Alemania, la Ley de Insolvencia de 1994 establece un procedimiento concursal simplificado (*Verbraucherinsolvenzverfahren*) en el que el juez puede supervisar la imparcialidad y viabilidad de la reestructuración de la deuda. En Inglaterra y Gales existe desde 2008 un protocolo previo a la acción que obliga a acreedores y deudores a garantizar por todos los medios que sólo se recurre al embargo y posterior desalojo como último recurso.<sup>78</sup>

La exposición a las violaciones de derechos humanos aumenta con la falta de vivienda. Amnistía Internacional considera que, cuando el sobreendeudamiento puede dar lugar a una ejecución hipotecaria y finalmente a un desalojo, debe darse prioridad siempre que sea posible a las soluciones in situ para que las personas puedan permanecer en su hogar y no verse expuestas a quedarse sin él.<sup>79</sup> Ateniéndose a las prácticas de países vecinos y, lo que es más importante, a las normas internacionales de derechos humanos, España debe disponer de mecanismos judiciales y administrativos para abordar la desigualdad entre bancos y familias y garantizar que el desalojo es realmente el último recurso en caso de impago hipotecario una vez que se han estudiado todas las demás alternativas posibles.

#### 4.3. FALTA DE CONSULTA Y DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN DERECHOS HUMANOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESALOJOS HIPOTECARIOS, Y AUSENCIA DE DATOS FIABLES Y PRECISOS

Contraviniendo el derecho internacional de los derechos humanos,<sup>80</sup> el gobierno no ha consultado a las personas

75 Algunos gobiernos autonómicos han creado oficinas para abordar el problema del sobreendeudamiento (es el caso de la Ofideute en Cataluña) y diversos colegios de abogados vienen ofreciendo su asesoramiento como “intermediarios hipotecarios” (Consejo General de la Abogacía Española y Consejo General de Trabajadores Sociales (2013): Oficinas de Intermediación Hipotecaria).

76 Comité de Derechos Humanos (2007): Observación general nº 32: Artículo 14. Sección II. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Neumeister v. Austria*, sentencia de 27 de junio de 1968, párr. 22, y *H. v. Belgium*, sentencia de 30 de noviembre de 1987, párr. 53.

77 Síndic de Greuges de Catalunya (julio de 2012): Informe sobre la regulación de un sistema de reestructuración de la deuda hipotecaria; Defensor del Pueblo (octubre de 2013): Estudio sobre crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo.

78 House of Commons Library (enero de 2014): Mortgage arrears and repossessions, SN/SP/4769.

79 Relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Raquel Rolnik (2013): Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas, Principio 3.

80 Artículos 21 y 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 25 del PIDCP, y artículos 13.1 y 15.1 del PIDESC; Consejo de Derechos Humanos, Resolución 27/31, El espacio de la sociedad civil, octubre de 2014; CDESC (1991): Observación general nº 4, El derecho a una vivienda adecuada, párr. 12; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997): Observación general nº 7, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos, párr. 14. Relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Raquel Rolnik (2013): Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas; Comité Europeo de Derechos Sociales (2012): Conclusiones XIX-4 (2011) sobre España, p. 15; ECSR, *Feantsa c. Francia*, Petición Nº 39/2006, Decisión de fondo de 5 diciembre 2007, párr. 56.



afectadas y las organizaciones de la sociedad civil que las representan, ni ha evaluado el posible impacto de sus políticas, especialmente en las personas más vulnerables de la sociedad. Esto se refleja en el hecho de que no haya datos estadísticos fiables sobre la dimensión del problema de los desalojos de viviendas habituales en España.

Representantes del Ministerio de Economía y Competitividad y del Ministerio de Fomento reconocieron a Amnistía Internacional que el gobierno central no había llevado a cabo consultas con las personas afectadas ni con organizaciones de la sociedad civil.<sup>81</sup>

En 2012, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU recomendó a España que evaluara el impacto de sus políticas recopilando información estadística desglosada.<sup>82</sup> Unos años antes, el relator especial sobre el derecho a la vivienda había recomendado a las autoridades españolas “reunir datos desglosados sobre las condiciones de vivienda, sobre todo relativos a los grupos vulnerables, que proporcionen al Gobierno la información necesaria para iniciar políticas conformes a las obligaciones que le imponen los derechos humanos y la Constitución”.<sup>83</sup>

Sin embargo, el gobierno español no ha evaluado el probable impacto en derechos humanos de sus políticas sobre desalojos hipotecarios.<sup>84</sup> Tampoco ha llevado a cabo evaluaciones del impacto de género, a pesar de que la Ley de Igualdad lo obliga a hacerlo.<sup>85</sup> En su reunión con las autoridades públicas, Amnistía Internacional pudo confirmar que los gobiernos autonómicos de Madrid y Cataluña y los gobiernos municipales de Madrid y Barcelona tampoco habían llevado a cabo evaluaciones de impacto.<sup>86</sup> Otras organizaciones y movimientos sociales han publicado estudios sobre las consecuencias de los desalojos hipotecarios para los derechos humanos.<sup>87</sup>

Evaluar el impacto probable de una política es difícil cuando no hay datos precisos en los que basarse. A pesar de la petición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hasta ahora el gobierno no ha recopilado datos exhaustivos desglosados sobre el impacto correspondiente en grupos concretos. Tres instituciones públicas diferentes han reunido información cualitativa sobre los desalojos en España hasta la fecha: el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Banco de

---

81 Amnistía Internacional se reunió con el Ministerio de Economía y Competitividad el 15 de octubre de 2014, y con el Ministerio de Fomento al día siguiente, 16 de octubre. Una posible excepción es el Fondo Social de Viviendas, creado por Real Decreto-ley 27/2012, por el que los bancos pusieron 5.891 viviendas de su parque a disposición de personas que habían sufrido un desalojo. En 2014, a instancias de organizaciones de la sociedad civil, el Ministerio de Economía amplió parcialmente los criterios de adhesión al Fondo. La Moncloa (12 de marzo de 2015): “El Fondo Social de Viviendas recibe 3.507 solicitudes hasta final de 2014”.

82 CDESC (2012): Observaciones finales: España, E/C.12/ESP/CO/5, párr. 8.

83 Relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari (2008): Informe tras su misión a España, párr. 88.

84 Amnistía Internacional se reunió con el Ministerio de Economía y Competitividad el 15 de octubre de 2014, y con el Ministerio de Fomento al día siguiente, 16 de octubre.

85 Artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

86 Reuniones: con los servicios municipales de vivienda de Barcelona, el 6 de octubre de 2014; con los servicios sociales de la Generalitat, el 8 de octubre; con los servicios de vivienda del gobierno autonómico de Cataluña y los servicios sociales municipales de Barcelona, el 9 de octubre, y con los servicios sociales del gobierno autonómico de Madrid y los servicios municipales sociales y de vivienda de Madrid, el 14 de octubre.

87 PAH y Observatori DESC: Emergencia habitacional en el Estado español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos. 2013 <http://observatoridesc.org/sites/default/files/2013-Emergencia-Habitacional.pdf>

España. El primero se basa en datos procedentes de las salas judiciales; el segundo, en datos del Registro de la Propiedad, y el tercero, en datos proporcionados por los propios bancos. Hasta 2013, no empezaron el Banco de España y el INE a distinguir entre ejecuciones hipotecarias de viviendas habituales y ejecuciones hipotecarias de cualquier otro tipo de propiedad. En cualquier caso, la información no está desglosada por grupos sociales, lo que significa que los responsables de formular las políticas y la opinión pública en general desconocen cuántos hombres y mujeres, menores de edad y adultos, extranjeros y otros grupos, etc. han sido desalojados, o si el número de personas sin hogar ha aumentado por ese motivo.<sup>88</sup> Sólo se conoce el número de propiedades que han sido objeto de ejecuciones hipotecarias desde el inicio de la crisis económica, y desde 2013, disponemos de distintas fuentes sobre el número de viviendas habituales. Sin embargo, no hay datos públicos sobre el número de personas afectadas por los desalojos hipotecarios.

Como ha señalado la relatora especial sobre una vivienda adecuada, todos los Estados tienen la obligación de evaluar constantemente el impacto de sus políticas de vivienda y deben asignar los fondos necesarios para facilitar un control efectivo. A tal fin, los Estados deben emplear indicadores de derechos humanos desglosados para identificar tendencias que señalen progreso, estancamiento o retroceso en la realización del derecho a una vivienda adecuada<sup>89</sup>. No obstante, el control efectivo del impacto de las políticas de vivienda es inviable sin los datos adecuados.

---

88 Esto seguramente impedirá que las autoridades españolas cumplan la petición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a los Estados de informar, entre otras cosas, sobre el número de personas expulsadas de su vivienda en los últimos cinco años. CDESC (1997): Observación general nº 7, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzados, párr. 19.

89 Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Raquel Rolnik (2012): *Informe a la Asamblea General*, párr. 71 c), k) y l). Doc ONU: A/67/286, agosto de 2012.

## 5. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN MADRID Y CATALUÑA: UN RETROCESO INJUSTIFICADO EN TIEMPOS DE AUSTERIDAD

Las autoridades públicas de Madrid y Cataluña han adoptado medidas deliberadamente regresivas sobre el derecho a la vivienda, contraviniendo el derecho internacional de los derechos humanos.

Los desalojos hipotecarios han forzado a miles de personas a tener una “vivienda insegura”, que, con arreglo a la tipología ETHOS, significa vivir provisionalmente y sin seguridad de tenencia<sup>90</sup> con amistades o familiares, u ocupar ilegalmente una vivienda debido a la ausencia de alternativas.<sup>91</sup> Muchas de las personas entrevistadas dijeron a Amnistía Internacional que los servicios sociales suelen recomendar a quienes se enfrentan a un desalojo que se muden a casas de familiares o amigos porque no hay alternativas disponibles. “No podemos hacer otra cosa”, es la respuesta habitual. De hecho, el propio sector de trabajo social ha denunciado públicamente la falta de recursos para abordar este problema.<sup>92</sup>

En todo caso, que la mayoría de las personas no terminen literalmente en la calle porque consigan apoyo en otra parte no quiere decir que las autoridades españolas estén cumpliendo sus obligaciones internacionales.

Resulta especialmente preocupante que, en un momento en el que urgía adoptar medidas para realizar el derecho a la vivienda de quienes lo necesitaban, en particular de los más vulnerables, las autoridades públicas hayan adoptado, de manera injustificada y deliberada, medidas regresivas que son contrarias a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

El principio de igualdad y no discriminación es una obligación de efecto inmediato y significa que los Estados también deben dar prioridad a la situación de los grupos más vulnerables para garantizarles acceso suficiente al disfrute de los derechos. Sin embargo, España no lo está haciendo.

---

90 "La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados." CDESC (1991): Observación general nº 4, El derecho a una vivienda adecuada, párr. 8.a.

91 Tipología ETHOS: <http://www.feantsa.org/spip.php?article120>.

92 Según la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, el gasto público en servicios sociales disminuyó un 38,5 % entre 2010 y 2013, lo que equivale a unos 4.970 millones de euros. Las autoridades locales han reducido en un 23% el gasto en esta área en el mismo periodo, y las comunidades autónomas son las únicas que han acometido recortes reducidos del presupuesto (4,9%), véase Informe Sobre el Estado Social de la Nación 2015. ¿Y si ya hemos salido de la crisis...? (<http://www.directoressociales.com/images/documentos/INFORME%20ESTADO%20SOCIAL%202015%203.pdf>). Los medios de comunicación han informado de que en diciembre de 2014, los trabajadores de los servicios sociales municipales de Barcelona enviaron una carta al alcalde para quejarse de que el Ayuntamiento no “garantiza un realojo digno de los ciudadanos” afectados por los desalojos. Elpais.com (21 de enero de 2015): “Rebelión en el Ayuntamiento para dar realojo digno a los desahuciados”.

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha recordado que “las crisis económicas y financieras mundiales no disminuyen la responsabilidad de las autoridades nacionales y la comunidad internacional en la realización de los derechos humanos y los exhorta a que presten asistencia, en particular, a los más vulnerables a ese respecto”.<sup>93</sup>

Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, las autoridades españolas deben garantizar “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”.<sup>94</sup>

Este informe se centra en las comunidades autónomas de Madrid y Cataluña porque representan un porcentaje considerable de los desalojos sobre todo de viviendas habituales, mantienen grandes parques de viviendas vacías y han asistido al surgimiento de movimientos sociales especialmente activos.

El derecho internacional de los derechos humanos obliga a todos los sectores gubernamentales (locales, autonómicos y centrales) a demostrar que están empleando todos los recursos disponibles para conseguir de manera progresiva la plena realización del derecho a la vivienda.<sup>95</sup> Amnistía Internacional ha identificado al menos cinco señales de alarma de que las autoridades públicas de Madrid y Cataluña están adoptando en la práctica medidas regresivas injustificadas sobre el derecho a la vivienda, prohibidas por el derecho internacional: recortes del gasto público en vivienda; infrautilización de los recursos públicos disponibles; reducción del periodo de calificación durante el cual la vivienda social sigue siendo un recurso público antes de pasar a manos privadas; venta de viviendas sociales a sociedades de inversión, y medidas regresivas en prestaciones sociales, que están asociadas a la realización del derecho a la vivienda.

## 5.1. “EL GRIFO SE HA CERRADO”: RECORTES DEL GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA

El parque de vivienda pública en España es de los más reducidos de Europa, y el gasto público en vivienda también está por debajo de la media europea, y no ha hecho sino reducirse desde que se desató la crisis económica.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha insistido en que, para ser admisibles, los recortes del gasto en vivienda deben ser provisionales, necesarios y proporcionales, no deben tener carácter discriminatorio, deben mitigar las desigualdades impidiendo que los derechos de las personas más desfavorecidas se vean desproporcionadamente afectados y, por último, deben especificar un contenido mínimo básico de derechos o el nivel mínimo de protección social.<sup>96</sup>

Las autoridades públicas en España no han justificado adecuadamente los recortes del gasto basados en estos criterios y, por tanto, recortar el gasto en vivienda podría ser equivalente a adoptar medidas deliberadamente regresivas e injustificadas sobre el derecho a la vivienda.

---

93 Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Resolución S-10/1: “Efectos de las crisis económicas y financieras mundiales en la realización universal y el goce efectivo de los derechos humanos”, 23 de febrero de 2009, párr. 5.

94 CDESC (2012): Observaciones finales: España, párr. 8.

95 Artículo 2.1 del PIDESC. Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda, LeilaniFarha (2014): *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, LeilaniFarha ([A/HRC/28/62](https://www.ohchr.org/es/Document/I/HRC/28/62)).

96 Carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Las comunidades autónomas y el gobierno central comparten la responsabilidad del gasto en vivienda sobre la base de que, las primeras elaboran y ejecutan sus propios presupuestos pero la mayoría de sus recursos provienen del gobierno central.<sup>97</sup>

Según el Defensor del Pueblo, hay en torno a 276.000 viviendas sociales en España, 250.000 de las cuales están gestionadas por las comunidades autónomas y 26.000 por grandes municipios.<sup>98</sup> El último censo oficial de población y vivienda (2011) indica que España tiene 25,2 millones de viviendas.<sup>99</sup> Por tanto, la vivienda social sería aproximadamente el 1,1% del sector de la vivienda en su conjunto. Este porcentaje es llamativamente bajo si se compara con el 32% de Países Bajos, el 23% de Austria, el 18% de Reino Unido y el 17% de Francia. De hecho, dentro del grupo de la UE-15, sólo Grecia presenta un dato inferior, y eso es porque es el único país europeo que no tiene actualmente un plan de vivienda social.<sup>100</sup>

La Generalitat tiene en torno a 14.000 viviendas sociales en toda **Cataluña**, junto con otras 6.000 gestionadas por el Ayuntamiento de Barcelona y 2.000 más por organizaciones del sector terciario. Varios municipios más tienen también viviendas sociales propias. Estas cantidades son claramente insuficientes para responder a las necesidades de los más de 100.000 solicitantes que hay actualmente en todo el territorio catalán (72.000 en el registro de la Generalitat y 28.000 en el de Barcelona).<sup>101</sup> Así se lo reconocieron representantes del Ayuntamiento de Barcelona a Amnistía Internacional: “Sabemos que nuestro parque de vivienda está muy por debajo de la demanda de la sociedad”.<sup>102</sup>

Respecto a **Madrid**, según información recopilada por el Defensor del Pueblo a principios de 2013, la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid (EMVS) posee 4.700 viviendas, y el Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid (IVIMA), 20.600.<sup>103</sup>

La relatora especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada ha pedido a los Estados que aumenten sus gastos en vivienda a fin de eludir los efectos negativos de las crisis en el sector inmobiliario.<sup>104</sup>

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomendó a España en 2012 que “trabaje en coordinación con las comunidades autónomas para invertir más recursos en el aumento de la oferta de vivienda social que permita cubrir la demanda”.<sup>105</sup>

Por el contrario, el gasto público en vivienda desde el comienzo de la crisis no ha hecho sino reducirse. La partida de vivienda de los Presupuestos Generales del Estado se redujo en más de la mitad entre 2008 y 2015.<sup>106</sup> Las ayudas a la vivienda descendieron de 40,95 euros por persona en 2008 a 27,79 en 2012 (a

---

97 Las excepciones son el País Vasco y Navarra, que tienen sus propios regímenes fiscales: “concierto económico” y “convenio económico”, respectivamente.

98 Algunos municipios más pequeños tienen también su propio parque de viviendas sociales. Defensor del Pueblo (2013): Estudio sobre viviendas protegidas vacías.

99 INE (18 de abril de 2013): “Censos de Población y Viviendas 2011. Edificios y viviendas”  
<http://www.ine.es/prensa/np775.pdf>

100 CECODHAS (2012): TheHousingEuropeReview 2012, p. 24.

101 Agència de l'Habitatge de Catalunya (2014): Memoria de 2013.

102 Reunión con los servicios municipales de vivienda de Barcelona el 6 de octubre de 2014.

103 Defensor del Pueblo (2013): Estudio sobre viviendas protegidas vacías, p. 50.

104 Relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Raquel Rolnik (2012): Informe a la Asamblea General, A/67/286, párr. 71.n.

105 CDESC (2012): Observaciones finales: España, párr. 21.

106 Carme Trilla (2014): Desigualdad y vivienda, Arquitectura, Ciudad y Entorno, Vol. 9, Nº 26, pp. 94-126, p. 119; Juli

precios constantes de 2005). La cantidad por término medio en la Unión Europea fue de 134,65 euros por persona en 2012.<sup>107</sup>

**Cataluña** gastó 571,3 millones de euros en vivienda pública en 2011,<sup>108</sup> pero el presupuesto catalán de vivienda para 2013 fue de 152,27 millones, casi cuatro veces menos.<sup>109</sup> Tanto el gobierno catalán como el central han reducido su contribución al gasto en vivienda en Cataluña. Según datos procesados por la Fundación Cívica, Cataluña gastó 25,74 euros por persona en vivienda y promoción de la construcción de viviendas en 2013. En 2008 había gastado 47,71 euros por persona. En la región de **Madrid** se redujo de 86,25 euros en 2008 a 31,76 en 2013.<sup>110</sup>

Para la mayoría de las partes interesadas entrevistadas por Amnistía Internacional, el verdadero problema de las políticas de vivienda en España reside en la escasez de la inversión pública, que es un síntoma crónico del sector público de la vivienda, pero agudizado especialmente desde que estalló la crisis. El grifo se ha cerrado: “*Es tancal'aixeta*”, como alguien expresó en Barcelona. Diversas personas entrevistadas por Amnistía Internacional que se han visto afectadas por un desalojo llevan años en lista de espera y, sin embargo, no les han ofrecido la posibilidad de acceder al sector de la vivienda social.

La asequibilidad es uno de los criterios para determinar la adecuación de una vivienda, y las autoridades deben garantizar vivienda social pública asequible que satisfaga las necesidades de todas las personas.<sup>111</sup> No obstante, **muchos de los afectados por los desalojos dijeron que, aunque les ofrecieran una vivienda social, no podrían pagar el alquiler oficial, que actualmente supera los ingresos de muchas personas en situación de vulnerabilidad.**

---

Ponce Solé (20 de marzo de 2015): “Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)”, blog de la Revista catalana de dret públic.

107 Datos de Eurostat: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr\\_exp\\_fho&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_fho&lang=en).

108 Carme Trilla (2014): Desigualdad y vivienda, Arquitectura, Ciudad y Entorno, Vol. 9, Nº 26, pp. 94-126, p. 117.

109 Agència de l'Habitatge de Catalunya (2014): Memoria de 2013.

110 Fundación Cívica: <http://dondevanmisimpuestos.es/>

111 CDESC (1991): Observación general nº 4, El derecho a una vivienda adecuada, párr. 8; relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari (2008): Informe tras su misión a España, párr. 100.

## Maritza Saavedra

***“Nos marchamos con algo de ropa y poco más. La mayoría de nuestras cosas se quedaron adentro.”***



Maritza Saavedra. © AI

Maritza vino de Ecuador en 2001. En junio de 2014, obtuvo la nacionalidad española. Vive en Madrid con su compañero, Darwin José, y tienen dos hijos en común: Alexandra, de 11 años, y Aitor, de 2.

Maritza y Darwin compraron un apartamento en julio de 2007. Por entonces, ella trabajaba de dependienta en un comercio y ganaba 900 euros al mes. Darwin trabajaba de mensajero y su sueldo rondaba los 1.500 euros. El banco les ofreció una hipoteca por valor de 248.000 euros. Después de estar pagando 1.267 euros al mes a un tipo de interés fijo durante un año, el interés pasó a ser variable (IRPH).

Cuando Maritza y Darwin perdieron sus empleos, se encontraron con que no podían hacer frente a los pagos mensuales. Al cabo de varios meses, ya no pudieron luchar más y dejaron de pagar en 2008. En diciembre de ese año, el banco los demandó por impago.

Perdieron su casa en la ejecución hipotecaria, pero conservaron una deuda de al menos 120.000 euros.

Maritza se acuerda muy bien de esa fecha: 4 de noviembre de 2009. El tribunal había señalado que el desalojo debía tener lugar ese día. Para ahorrarle sufrimiento a su hija, Maritza y su esposo decidieron desalojar la vivienda voluntariamente. *“Nos marchamos con algo de ropa y poco más. La mayoría de nuestras cosas se quedaron adentro”.*

La salida del hogar se convirtió en la entrada a un laberinto. Se mudaron al apartamento de su hermana y allí estuvieron tres meses. Pero, a principios de 2010, decidieron alquilar un piso del sector privado por 230 euros al mes. Tuvieron que compartir el espacio con tres personas más. Maritza, su esposo y su hija dormían en la misma cama. Unos meses después, un vecino les ofreció un piso en el que sólo tendrían que pagar agua y electricidad. Una vez estuvieron a punto de tener que marcharse porque una sobrina del vecino iba a necesitar la vivienda. Afortunadamente, por ahora siguen ahí, aunque no saben por cuánto tiempo.

Mientras, su antigua vivienda permanece vacía desde noviembre de 2009. Maritza piensa que parte de sus enseres aún pueden estar allí.

*“Mi casa es un sueño inalcanzable. Sobre todo, me duele por mis hijos”.*

De momento, Maritza trabaja cuidando ancianos por la noche, mientras su madre cuida de Alexandra y Aitor.

Lleva años en lista de espera para optar a una vivienda social, pero todavía no le han comunicado nada.

*“Me he sentido muy sola. Sólo mi vecino nos ha ayudado realmente. Nadie más”.*

El derecho internacional de los derechos humanos no determina la ruta precisa que deben seguir las autoridades públicas para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. Las autoridades públicas tienen cierto margen de maniobra para identificar la mejor manera de hacer efectivo el derecho a la vivienda. Sin embargo, deben abstenerse de adoptar medidas deliberadamente regresivas e injustificadas y, en todo caso, la carga de la probar que sus políticas son las adecuadas recae en las propias autoridades.

El gobierno español y los gobiernos autonómicos de Madrid y Cataluña no han explicado como corresponde por qué los recortes del gasto en vivienda están justificados, ni si son provisionales y proporcionales y no afectan de manera desproporcionada a las personas en situación de especial vulnerabilidad.

## 5.2. CASAS VACÍAS: ¿ESTÁN USANDO TODOS LOS RECURSOS DISPONIBLES LAS AUTORIDADES PÚBLICAS?

Aparte del gasto público, las autoridades públicas no han agotado todos los recursos alternativos disponibles para hacer efectivo el derecho a la vivienda mediante una regulación más rigurosa del mercado de la vivienda y del suelo. Tampoco las autoridades han hecho un uso más intensivo de los edificios vacíos, como recomendó a España el relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada.<sup>112</sup>

Según el censo oficial de población y vivienda más reciente, en 2011 había 3,44 millones de casas vacías en España. El número de viviendas vacías aumentó en un 10,8% en un decenio y, de las casas construidas durante el periodo de auge de la construcción, el 18,5% continuaban vacías. Más de 263.000 casas en la Comunidad de **Madrid** (el 9,1% de todas las viviendas de la región) y más de 448.000 en **Cataluña** (11,6%) seguían desocupadas.<sup>113</sup>

A pesar del impacto directo de la crisis económica en la vivienda, los únicos datos oficiales disponibles se remontan a 2011.<sup>114</sup> Las autoridades públicas de **Madrid** y **Cataluña** confirmaron en entrevistas que ellas tampoco disponían de datos posteriores a 2011.<sup>115</sup> La normativa recientemente aprobada obligará a inscribir las casas vacías en un registro público en Cataluña.<sup>116</sup>

No hay datos estadísticos oficiales sobre las casas vacías en Europa pero, según algunos cálculos, hay 11

---

112 Relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari (2008): Informe tras su misión a España, párrs. 101 y 91.

113 INE (18 de abril de 2013): "Censos de Población y Viviendas 2011. Edificios y viviendas", <http://www.ine.es/prensa/np775.pdf>. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), se considera que una vivienda está desocupada cuando lleva tiempo deshabitada, está disponible para venta o alquiler, o ha sido efectivamente abandonada, y no se usa de forma esporádica o estacional. Algunos expertos han cuestionado estos datos, argumentando que la cifra es demasiado baja como para reflejar con precisión la realidad de las casas vacías en España (véase [http://economia.elpais.com/economia/2013/04/18/actualidad/1366281899\\_838814.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/04/18/actualidad/1366281899_838814.html)).

114 El Ministerio de Fomento publica informes anuales sobre el número de edificios nuevos no vendidos. Según el último, en 2013 había 564.000 casas vacías nuevas en España, en comparación con las 627.000 de 2011. En cualquier caso, estos números sólo representan en torno al 16% del número total de casas vacías identificadas por el INE en 2011 (Ministerio de Fomento (2014): *Informe sobre el stock de vivienda nueva 2013*). Exceptuando el caso del País Vasco (<https://www.euskadi.net/r41-ovse130x/es/>), no parece haber información más reciente de las comunidades autónomas.

115 Reuniones con el Ayuntamiento de Barcelona el 6 de octubre, el Ayuntamiento de Terrassa y la Generalitat el 9 de octubre, y con el Ayuntamiento de Madrid el 14 de octubre de 2014.

116 Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria.



millones en toda la UE,<sup>117</sup> lo que significa que más del 30% de todas las casas vacías de Europa se sitúan en España. España sería también, con diferencia, el país con el mayor número de casas vacías.

No todas las casas vacías son inmediatamente habitables, ya que algunas llevan largos periodos desocupadas. Sin embargo, dada la disponibilidad de un gran número de casas vacías en España, existe un recurso al que las autoridades públicas podrían recurrir para conseguir de manera progresiva la plena realización del derecho a la vivienda, como exigen las normas internacionales de derechos humanos.

La relatora especial sobre una vivienda adecuada, la relatora especial sobre la extrema pobreza y el experto independiente sobre la deuda externa y los derechos humanos plantearon sus motivos de preocupación ante el gobierno español, afirmando que “el programa de austeridad del gobierno, con consecuencias especialmente graves para las personas que viven en la pobreza, ha socavado drásticamente el derecho a una vivienda adecuada, pese a las numerosas viviendas vacías materialmente disponibles en España”.<sup>118</sup>

No existe una definición legal de casa vacía en Madrid, y el gobierno autonómico no ha adoptado medidas concretas sobre este tipo de vivienda en la región.

Amnistía Internacional ha identificado tres ejemplos claros (uno en Cataluña y dos más en el ámbito del gobierno central) que demuestran que las autoridades públicas no han agotado las posibilidades de intervención pública en el mercado privado relativo a las viviendas vacías.

#### 5.2.1. INCUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN CATALANA SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA: LA NECESIDAD DE CONSTRUIR CASAS VACÍAS DISPONIBLES PARA ALQUILAR

Antes de la crisis, Cataluña aprobó la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. En sus párrafos 6 y 7, el artículo 42 establecía que mantener una casa vacía de manera injustificada durante más de dos años constituía un quebrantamiento de la función social de la propiedad privada y, en consecuencia, establecía la posibilidad del alquiler obligatorio en forma de expropiación temporal del usufructo, política que ya se aplicaba en otros países europeos, como Países Bajos, Suecia, Dinamarca, Francia o Reino Unido.<sup>119</sup>

No obstante, en 2011 fueron derogadas esas dos cláusulas concretas del artículo 42 (Ley 9/2011) y la expropiación temporal del usufructo nunca se aplicó en Cataluña.

La Ley 18/2007 aún prevé la posibilidad de imponer sanciones a los propietarios que mantengan vacías sus viviendas sin causa justificada (artículos 41 y 123). Sin embargo, tanto la Generalitat como los ayuntamientos se han mostrado muy reticentes y muy pocos han tomado alguna medida. De hecho, Terrassa es hasta ahora el único municipio que ha impuesto multas coercitivas a bancos que mantienen casas fuera del mercado del alquiler después de embargos hipotecarios.<sup>120</sup> Aunque el mecanismo esté previsto en la Ley, las autoridades

---

117 Guardian.com (23 de febrero de 2014): “Scandal of Europe's 11m emptyhomes”.

118 Mandatos de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación a este respecto, la relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos y el experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales. Carta de denuncia al gobierno español, 15 de noviembre de 2013 ([https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public\\_-\\_AL\\_Spain\\_15.11.13\\_%285.2013%29.pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_AL_Spain_15.11.13_%285.2013%29.pdf)).

119 Dictamen 282/2007, de 29 de noviembre, solicitado por el Parlamento de Cataluña, en relación con el Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente y Vivienda sobre el Proyecto de ley del derecho a la vivienda en Cataluña (BOPC, nº 143, de 23 de octubre de 2007).

120 Con 215.000 habitantes, Terrassa tiene el mayor número de desalojos en la provincia de Barcelona (Diputació de

públicas de Cataluña parecen en general reticentes a imponer sanciones a los propietarios que rehúsan colocar sus viviendas en el mercado de alquiler.<sup>121</sup>

### 5.2.2. INICIATIVAS AUTONÓMICAS IMPUGNADAS POR EL GOBIERNO CENTRAL ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los parlamentos autonómicos de Andalucía, Navarra y Canarias han aprobado leyes con la intención de imponer embargos provisionales parecidos a los prescritos en Cataluña entre 2007 y 2011, pero centradas exclusivamente en los bienes inmuebles que pasaban a manos de las instituciones financieras después de un desalojo hipotecario.<sup>122</sup> El gobierno español recurrió contra estas leyes ante el Tribunal Constitucional, alegando no sólo que las comunidades autónomas no son competentes según la Constitución, sino también que las medidas representaban una carga "desproporcionada" sobre los bancos y creaban un "riesgo de distorsión del mercado de crédito".<sup>123</sup>

A raíz del recurso de apelación del gobierno central, las disposiciones impugnadas fueron derogadas y, por tanto, no están actualmente en vigor. El 26 de mayo de 2015, el Tribunal Constitucional decidió por mayoría a favor del gobierno central y declaró que el Decreto-ley de Andalucía (previo a la adopción de la ley autonómica) era contrario al reparto constitucional de poderes entre el gobierno central y las comunidades autónomas.<sup>124</sup>

### 5.2.3. SAREB: OPORTUNIDAD PERDIDA PARA SUBSANAR LAS DEFICIENCIAS RELATIVAS A LA VIVIENDA

Debido a la difícil situación económica, en julio de 2012, España y la Comisión Europea firmaron el "Memorando de Entendimiento sobre Condiciones de Política Sectorial Financiera".<sup>125</sup> Este acuerdo, por el que España recibió 41.400 millones de euros para recapitalización bancaria, establecía la obligatoriedad de crear una "entidad externa de gestión de activos", comúnmente llamada "banco malo", para que los activos problemáticos de los "bancos rescatados", especialmente bienes inmobiliarios y activos en pago de deudas, pudieran eliminarse rápidamente de los balances de los bancos. La idea era establecer una institución aparte que se encargara de adquirir los activos tóxicos "con objeto de realizar su valor a largo plazo". A cambio de los activos, los bancos recibían una participación en el capital del banco malo.

Un mes más tarde, el gobierno aprobó el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, por el que se estableció el "banco malo": la Sociedad de gestión de Activos

---

Barcelona - Observatori Local d'Habitatge (2013): Revista digital Apunts d'Habitatge, N° 5). No obstante, según datos del Ayuntamiento, el porcentaje de casas vacías es parecido al promedio catalán: 11%. En otros municipios, aunque se han tomado medidas, todavía no se han impuesto multas coercitivas (reunión entre Amnistía Internacional y el Ayuntamiento de Terrassa el 9 de octubre de 2014). En octubre de 2014, el Ayuntamiento de Barcelona reguló la inspección de viviendas vacías.

121 En el momento de redactarse este informe, el Parlamento de Cataluña está estudiando un proyecto de ley para gravar fiscalmente la vivienda vacía.

122 Decreto-ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, y Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, Ley Foral de Navarra 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda, y Ley de Islas Canarias 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda.

123 Auto 69/2014 sobre Navarra y Auto 115/2014 sobre Andalucía, del Tribunal Constitucional. Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Comunidad Autónoma de Canarias, 19 de septiembre de 2014.

124 Tribunal Constitucional, Sentencia de 26 de mayo de 2015.

125 Disponible en: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-14946](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-14946)

procedentes de Reestructuración Bancaria (Sareb). El 55% del capital de Sareb procede de instituciones financieras privadas, pero el 45% restante proviene del Estado, a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). Además de otros bienes, Sareb pasó a ser la propietaria de 80.000 viviendas recibidas de manos de entidades de crédito que, a su vez, las habían adquirido mediante embargos hipotecarios. Sareb es, en la práctica, la propietaria de las casas ocupadas por algunas de las personas entrevistadas por Amnistía Internacional que se están defendiendo de un desalojo en la actualidad.

Hasta la fecha, Sareb ha cedido voluntariamente 600 viviendas al gobierno de Cataluña para que puedan ponerse en alquiler como parte del plan catalán de vivienda social.<sup>126</sup> Aunque es indudable que esto ha beneficiado a algunas familias, la cantidad es demasiado pequeña (representa menos del 1%) si se tiene en cuenta el número de casas vacías en manos de Sareb.

Aunque es una empresa de derecho privado, Sareb fue creada en virtud de un real decreto-ley en aplicación de un acuerdo entre el reino de España y la Comisión Europea. Las instituciones financieras privadas adquirieron acciones del banco malo a cambio de propiedades que no podían vender en el sector privado. En la medida en que Sareb está regulada por una norma jurídica, el gobierno español debe adoptar todas las medidas a su disposición para modificar su mandato, para que esté obligada a utilizar su parque de casas vacías con plazos concretos a fin de garantizar el acceso a la vivienda de tantas personas como sea posible.

#### 5.2.4. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA

Para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada para todas las personas, las autoridades públicas deben establecer un equilibrio entre los derechos de propiedad y la función social de la propiedad, como ha señalado la relatora especial. En particular, deben promover el acceso de las personas pobres de las zonas urbanas a una vivienda segura y bien ubicada llevando a cabo auditorías de las viviendas y los edificios desocupados, adoptando medidas para combatir la especulación y la infrautilización de las viviendas privadas y regulando las instituciones financieras y el mercado de financiación en relación con la vivienda, entre otras medidas.<sup>127</sup>

El Parlamento Europeo ha pedido asimismo a “los Estados miembros y a las autoridades regionales y locales que adopten medidas eficaces e incentivadoras, basándose en análisis prospectivos de la necesidad de viviendas, para luchar contra la existencia de viviendas vacías de larga duración, en especial, en las zonas con tensiones, para luchar contra la especulación inmobiliaria y movilizar esas viviendas para convertirlas en viviendas sociales”.<sup>128</sup>

Si deciden no tomar ninguna medida respecto a las viviendas vacías de propiedad privada en España, las autoridades públicas deben explicar por qué consideran que no es un medio adecuado de realizar progresivamente el derecho a la vivienda. Ni la Generalitat ni el gobierno de España han explicado suficientemente por qué no hacen pleno uso de las viviendas vacías en el sector privado para hacer efectivo el derecho a la vivienda.

---

126 Reunión con los responsables autonómicos de vivienda de Cataluña el 9 de octubre de 2014.

127 Relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Raquel Rolnik (2013): Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas, Principio 4. La función social de la propiedad privada también se proclama en el artículo 33 de la Constitución Española, y el Tribunal Constitucional ha establecido con claridad que la función social es parte integrante del derecho mismo, en la medida en que tanto la utilidad individual como la función social definen de manera indisoluble el contenido básico del derecho de propiedad (Auto 37/1987 del Tribunal Constitucional, de 26 de marzo de 1987, F.J. 2º).

128 Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293(INI))

### 5.3. VIVIENDA SOCIAL: REDUCCIÓN DEL PERIODO DE CALIFICACIÓN

Madrid y Cataluña son dos ejemplos de cómo el problema del reducido volumen del parque de viviendas sociales en España se agrava debido a la brevedad del periodo de calificación de vivienda social, que, en el caso de Cataluña, se ha reducido aún más en los últimos años.

En la mayoría de las comunidades autónomas, la vivienda social permanece un periodo limitado en el sector público. Eso significa que, aunque la vivienda social se haya edificado en suelo legalmente reservado a esta clase de viviendas, e incluso si se han destinado fondos públicos a su construcción, el carácter social de la vivienda tiene una duración limitada. Tras un periodo predeterminado, la propiedad es transferida al sector privado, donde no son aplicables los controles públicos sobre el precio de venta.

Desde que estalló la crisis económica, el periodo de calificación se ha reducido en **Cataluña**. El Plan catalán para el derecho a la vivienda 2004-2007 establecía un periodo de calificación de 90 años.<sup>129</sup> Ese límite se redujo a 30 años en el Plan 2009-2012,<sup>130</sup> y el actual Plan 2013-2016 establece un periodo de entre 10 y 30 años, dependiendo de si la promoción de viviendas había recibido ayudas directas o no.<sup>131</sup>

En el caso de **Madrid**, la calificación no ha cambiado, pero ya era relativamente baja. Sólo dura entre 10 y 15 años, dependiendo de si es para alquiler o para venta.<sup>132</sup> Es decir, que, en algunos casos, una casa edificada en suelo legalmente reservado para vivienda social se puede cambiar privada y libremente después de sólo 10 años, y los residentes se ven obligados a buscar otro lugar donde vivir.

Tras su visita de investigación a España en 2007, el relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada escribió: "A pesar de que en las disposiciones de la Constitución se reconoce que la vivienda es un derecho básico, en la práctica es considerada un simple bien de consumo, que se compra y se vende. En este contexto, debe recuperarse la función social de la vivienda y aplicarse plenamente el artículo 47 de la Constitución. Todos los sectores de la sociedad, incluidos los promotores inmobiliarios, los constructores, las agencias inmobiliarias, los grupos de la sociedad civil y otros agentes de los sectores público y privado, deben participar en la realización de este derecho humano básico".<sup>133</sup>

Representantes públicos entrevistados por Amnistía Internacional en Cataluña sostuvieron que era necesario reducir el periodo de calificación para convencer a los promotores urbanísticos de que presentaran sus ofertas.<sup>134</sup> La idea subyacente es que, dado que una calificación inferior implica que la promoción inmobiliaria tarda menos en poder ser vendida libremente, la inversión generará más ingresos en menos tiempo.

Amnistía Internacional considera que este es otro indicador del retroceso intencionado en el disfrute del derecho a la vivienda, ya que socava el propósito de la vivienda social. La organización considera que las autoridades públicas de Madrid y Cataluña no han explicado por qué consideran justificada la adopción de tales medidas en un país con un parque de vivienda social tan reducido y en un momento de demanda creciente, sabiendo que el resultado es la reducción del número de viviendas sociales disponibles a largo plazo.

---

129 Decretos 454/2004 y 244/2005.

130 Tercera disposición transitoria del Decreto 13/2010.

131 Artículo 47 del Decreto 75/2014.

132 Artículo 10 del Decreto 74/2009.

133 Relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari (2008): Informe tras su misión a España, párr. 86.

134 Reunión con el servicio municipal de vivienda de Barcelona el 6 de octubre de 2014.

## 5.4. VENTA DE VIVIENDA SOCIAL A SOCIEDADES DE INVERSIÓN

En años recientes, las autoridades públicas de Madrid y también las de Cataluña han vendido vivienda social a sociedades de inversión, reduciendo así el parque disponible. Y eso a pesar de que el relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada había recomendado a España en 2008 “aumentar la oferta de viviendas de alquiler mediante la construcción de viviendas de alquiler más asequibles, la utilización más intensiva de los edificios vacíos y la consolidación de un parque de viviendas de alquiler gestionado con fondos públicos para atender a la demanda de la población de bajos ingresos y garantizar a los inquilinos la seguridad de los contratos de arrendamiento”.<sup>135</sup>

Desoyendo esta recomendación, el verano de 2013, en **Madrid**, el IVIMA vendió 2.935 casas y una serie de plazas de aparcamiento y cuartos trasteros a una Sociedad Anónima Cotizada de Inversión Inmobiliaria (SOCIMI) por valor de 201 millones de euros. En la declaración de innecesariedad, que es jurídicamente preceptiva cuando el gobierno alega que el bien no es necesario para el desempeño de ninguna función pública,<sup>136</sup> la directora gerente del IVIMA, Ana Gomendio, aduce que la venta era necesaria para conseguir un presupuesto equilibrado.<sup>137</sup> Sin embargo, no explica cómo se puede compatibilizar esta venta con una creciente demanda de vivienda social, especialmente en un entorno en el que miles de personas se enfrentan a un desalojo hipotecario. La declaración de innecesariedad pasa completamente por alto el hecho de que a menudo se requiere vivienda social para desempeñar una función pública básica: garantizar el derecho a la vivienda.

Por su parte, la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS) de Madrid vendió 1.860 casas a otra SOCIMI en 2013. Esta cantidad equivale aproximadamente a un tercio del parque de vivienda del Ayuntamiento. Amnistía Internacional solicitó información a la EMVS sobre la fecha límite de calificación de las casas vendidas a esta SOCIMI, pero el director gerente de la empresa, Fermín Oslé, se negó a facilitarla.<sup>138</sup> No obstante, admitió que al menos una de las promociones inmobiliarias pasaría al sector privado ya en 2015.

Según la respuesta del IVIMA a la petición de información del Defensor del Pueblo, la SOCIMI se subroga en la posición de la Comunidad de Madrid y debe respetar el contrato de alquiler vigente (de tres a cinco años). La SOCIMI se ha comprometido públicamente a mantener las condiciones anteriores sobre los plazos de vigencia de los contratos pero, según las quejas de personas afectadas, la situación empeoró considerablemente desde que llegaron los nuevos propietarios. Afirman que ahora están obligadas a pagar recibos adicionales, y les inquieta el futuro.<sup>139</sup>

En este sentido, el Defensor del Pueblo ha advertido de que “el cambio de propietario tiene consecuencias de importancia para los inquilinos de las viviendas. Entre esas consecuencias cabe señalar que varía completamente su situación, de ser los destinatarios directos del servicio público de promoción de viviendas –con todo lo que ello lleva consigo– a ser simples sujetos de una relación arrendaticia de carácter privado, en la que no tienen una posición de igualdad real con el arrendador. Ello trae como consecuencia que carecen de medios de oposición frente a medidas adoptadas por el nuevo dueño-arrendador, de manera unilateral y con un empeoramiento de la

---

135 Relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari (2008): Informe tras su misión a España, párr. 101.

136 En aplicación de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid (artículo 49.1).

137 La declaración de innecesariedad del IVIMA consta en los archivos de Amnistía Internacional.

138 La solicitud fue expresada en dos ocasiones: en la reunión celebrada con el director gerente de la EMVS el 14 de octubre de 2014, y por correo electrónico enviado ese mismo día. La organización recibió respuesta por correo electrónico el 17 de octubre, por la que declinaban revelar información. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno entrará en vigor para municipios y comunidades autónomas en diciembre de 2015.

139 Reunión de Amnistía Internacional con la Plataforma de Afectados por la Vivienda Pública y Social de Madrid el 10 de julio de 2014.

situación inicial del inquilino (subidas de renta, de gastos de comunidad, obligación de contratar un seguro, etc.).”<sup>140</sup>

En **Cataluña**, en 2010 y 2011, Regesa, empresa de vivienda pública de la zona metropolitana de Barcelona, vendió 381 viviendas, además de plazas de aparcamiento y cuartos trasteros, a una SOCIMI. Según la información proporcionada por Regesa, 66 de ellas se vendieron con la calificación de vivienda social por un periodo de 90 años, mientras que, para los restantes, sólo se transfirió el derecho de superficie, lo que significa que los edificios volverán a ser de propiedad pública después de 75 años.<sup>141</sup> La representante de Regesa sostuvo que la venta era necesaria a causa del déficit de la empresa. Asimismo confirmó a Amnistía Internacional que, en cualquier caso, la venta había sido autorizada tanto por la Generalitat como por el Ayuntamiento de Barcelona.<sup>142</sup>

Las autoridades públicas no han explicado la compatibilidad de la venta de la vivienda social con la obligación de hacer efectivo el derecho a la vivienda. Teniendo en cuenta el reducido parque de vivienda social que hay en España, y especialmente considerando el breve periodo de calificación social en la Comunidad de Madrid, la venta de viviendas sociales al sector privado es otra señal del retroceso injustificado y deliberado en el derecho a la vivienda.

Amnistía Internacional recuerda que el Estado debe garantizar que la privatización no da lugar a un retroceso injustificado en el disfrute del derecho a la vivienda.<sup>143</sup> En concreto, a la organización le preocupan los posibles efectos perjudiciales de la subida de los alquileres en el acceso a la vivienda, incluidos posibles desalojos. Las autoridades públicas deben garantizar que el cambio de titularidad no repercuta negativamente en las condiciones de vida de los inquilinos.

## 5.5. MEDIDAS REGRESIVAS EN LAS PRESTACIONES SOCIALES

A pesar de que tienen la función de evitar que las personas caigan en la pobreza y la exclusión social, desde el comienzo de la crisis económica, las prestaciones sociales en Cataluña y Madrid han experimentado un claro retroceso.

Las prestaciones sociales en España están reguladas por las comunidades autónomas y reciben el nombre genérico de Renta Mínima de Inserción (RMI), si bien su designación cambia de una comunidad a otra. Las cantidades entregadas son bajas en general, y el Comité Europeo de Derechos Sociales las considera insuficientes, excepto en el País Vasco y Navarra.<sup>144</sup> La RMI media en España es de 330 euros al mes,<sup>145</sup> cantidad claramente insuficiente para cubrir todos los gastos de alojamiento en todas las provincias de España

---

140 Defensor del Pueblo, Informe Anual 2014, (2015), p. 365. Los inquilinos de casas del IVIMA pueden beneficiarse de la reducción de su alquiler (Decreto 226/1998), pero este tratamiento especial ya no sería aplicable en la medida en que sólo se aplica a la vivienda social de propiedad pública, y estas casas ya son de propiedad privada (Decisión del Defensor del Pueblo de mayo de 2014). Decisión del Defensor del Pueblo de 2014. N° Expediente: 13025363, registrada en los archivos de Amnistía Internacional).

141 En archivo de Amnistía Internacional.

142 Conversación telefónica de Amnistía Internacional con la representante de Regesa el 16 de octubre de 2014.

143 CDESC (1991): Observación general nº 4, El derecho a una vivienda adecuada, párr. 14.

144 CEDS (noviembre de 2014): Conclusiones XX-2 (España), artículos 3, 11, 12, 13 y 14 de la Carta de 1961, p. 236 La RMI catalana va de 423,70 a 645,30 euros, en función del número de miembros de la familia. La RMI de Madrid está entre 375,55 y 532,51 euros.

145 Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales (2015): Informe sobre el Estado Nación 2015, p. 4.

excepto Teruel.<sup>146</sup>

La RMI complementa otras fuentes de ingresos (provenientes del trabajo, pensión, prestación por desempleo). Como tal, puede representar el último recurso disponible para evitar que una persona caiga en la pobreza y la exclusión social, lo que incluye el acceso a una vivienda asequible.

Según los últimos datos estadísticos de Eurostat, España destinó a protección social el 25,9% de su PIB en 2012, comparado con el 29,5% por término medio en la UE.<sup>147</sup> En España, 1,8 millones de viviendas en España tienen a todos sus miembros económicamente activos desempleados.<sup>148</sup> Alrededor de 743.000 no tienen ingresos de ninguna clase.<sup>149</sup> Sin embargo, basándose en la última recopilación de datos estadísticos del Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad (de 2012), la RMI sólo llegó a 218.000 de esas familias.<sup>150</sup> La RMI no llega a un número suficiente de familias para que puedan cubrir sus necesidades básicas cuando carecen de otros ingresos.

Algunas de las personas con las que se reunió Amnistía Internacional reciben la RMI, como Sara, por ejemplo. Sin embargo, Maritza, Francisco, Ainhoa y muchos más no cobran prestaciones sociales de ninguna clase a pesar de su situación de vulnerabilidad y del riesgo de perder su casa debido al paro y al sobreendeudamiento. Esto se debe a las restricciones económicas y administrativas del sistema, muchas de ellas aprobadas en los últimos años.

En **Cataluña**, la RMI está regulada por la Ley 10/1997, modificada por la llamada “ley omnibus”: Ley 7/2011, de 27 de julio, de Medidas Fiscales y Financieras. Según explicaron distintas fuentes a Amnistía Internacional, la reforma respondía a un discurso público en auge que acusaba a los inmigrantes de cometer fraude contra el sistema.

Basándose en los ingresos medios catalanes, superiores a los españoles, el 19,8% de la población catalana está en riesgo de pobreza, es decir, alrededor de 1,5 millones de personas.<sup>151</sup> Con la crisis, el número de beneficiarios de la RMI aumentó de 13.700 en 2008 a 30.277 en 2010. Sin embargo, con la modificación de la ley, el número de beneficiarios descendió a 26.182 beneficiarios en 2011 y a 23.123 en 2012. Se calcula que en 2014 fueron unos 25.000.<sup>152</sup>

La Ley 7/2011 introdujo al menos cuatro cambios regresivos en el régimen de la RMI. En primer lugar, el requisito de “residencia continuada y efectiva” en Cataluña subió de uno a dos años.<sup>153</sup> En segundo lugar, en caso de que haya falta de respuesta por parte de las autoridades, se entiende que la solicitud ha sido rechazada, mientras que anteriormente, el silencio administrativo se consideraba positivo.<sup>154</sup> En tercer lugar, la prestación

---

146 <http://www.enalquiler.com/precios/precios-alquiler-marzo-2015.pdf>

147 Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

148 INE (23 de octubre de 2014): “Encuesta de Población Activa (EPA). Tercer trimestre de 2014”  
<http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0314.pdf>

149 EPA-22: <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/ANUARIO2013/EPA/index.htm>

150 Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013): *El Sistema Público de Servicios Sociales: Informe de Rentas Mínimas de Inserción – año 2012*, p. 45; *Red Emin (octubre de 2014): Informe sobre los sistemas de rentas mínimas en España*.

151 IDESCAT (2013): <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=415&lang=es>

152 Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya (mayo de 2014): *Nova pobresa i renda mínima d'inserció*, p. 27.

153 Artículo 6.1.b de la Ley 10/1997 (nuevo).

154 Artículo 11.2 (nuevo).

ahora se concede por un periodo máximo de un año, a no ser que concurran circunstancias excepcionales que requieran una ampliación.<sup>155</sup> Por último, a pesar de que se reconoce la RMI como un derecho en el artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de 2006, la reforma de 2011 la transformó en una mera partida presupuestaria.<sup>156</sup> Eso significa que el número de personas que pueden recibir esta prestación social no va a depender de necesidades objetivas, como en el caso de un derecho legal, sino de los recursos disponibles en el presupuesto anual.

En el caso de **Madrid**, la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción fue igualmente modificada por otra “ley ómnibus”: Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

En Madrid hay 1,3 millones de personas socialmente excluidas o en peligro de exclusión social en Madrid, el 20,4% de la población (AROPE).<sup>157</sup> Por tanto, no es sorprendente que los datos oficiales indiquen que el número de solicitantes se ha triplicado desde 2008. Sin embargo, como en Cataluña después de la reforma de la ley, el número de personas que realmente reciben la prestación descendió en 2013 a 12.908, inferior en un 2,46% al del año anterior. Solamente 18.123 familias reciben la RMI en Madrid (55.500 personas). De ellas, 3.185 son familias monoparentales, y el 96,3% de éstas son de madres solteras.<sup>158</sup> Por tanto, es evidente el efecto desproporcionado que toda medida regresiva tiene sobre las mujeres que están en una situación económicamente delicada.

El proceso para decidir si una persona cumple los criterios para recibir la RMI en teoría no dura más de tres meses.<sup>159</sup> Sin embargo, la información obtenida por Amnistía Internacional indica que el proceso dura bastante más: desde ocho meses, según fuentes gubernamentales,<sup>160</sup> hasta más de un año, según personas afectadas entrevistadas por la organización.

La reforma de 2012 endureció los criterios de elegibilidad relativos a la demostración de la residencia permanente en la Comunidad de Madrid.<sup>161</sup> Estableció asimismo la suspensión inmediata de la RMI en caso de quebrantamiento de alguna de las obligaciones de los beneficiarios.<sup>162</sup> Como consecuencia, la RMI puede suspenderse por un periodo de hasta tres meses mientras el beneficiario presenta las pruebas exigidas por la administración pública, petición que en algunos casos puede resultar desmesuradamente cara, lo que, en la práctica, supone revertir la carga de la prueba. Por ejemplo, en uno de los casos examinados por Amnistía Internacional fueron suspendidas las prestaciones concedidas a una madre soltera y sus dos hijos porque no tenía a su disposición el convenio regulador del divorcio entre ella y su esposo, que vivía en Sudamérica.

Teniendo en cuenta que afectan a personas que dependen de la RMI (400-500 euros al mes) para vivir, una suspensión de tres meses puede tener drásticas repercusiones en su vida.

Las prestaciones sociales constituyen un sistema de protección social garantizado como parte del derecho a la seguridad social, reconocido en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

---

155 Artículo 23.1 (nuevo).

156 Tercera disposición final (nueva).

157 EAPN Madrid (2014): Evolución e impacto del riesgo de la pobreza y la exclusión en la Comunidad de Madrid, p. 6.

158 Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (2014): Balance Anual de Gestión de la RMI 2013, 71.

159 Artículo 38 del Decreto 147/2002.

160 Reunión con el Departamento de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid el 14 de octubre de 2014.

161 Artículo 6 de la Ley 15/2001 (nuevo).

162 Artículos 13 y 27 (nuevos).



El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha dejado claro que las prestaciones sociales son necesarias para evitar la pobreza y la exclusión social. Los Estados deben establecer sistemas de protección y garantizar su sostenibilidad. También deben asegurarse de que las prestaciones son suficientes en importe y duración, y que la manera de asignarlas no quebranta los principios de igualdad y no discriminación. Por tanto, los criterios para acogerse a las prestaciones deben ser razonables, proporcionados y transparentes. No se permite a los Estados adoptar medidas deliberadamente regresivas, a menos que puedan demostrar que las han adoptado tras un examen minucioso de todas las alternativas en relación con la totalidad de los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>163</sup>

Teniendo en cuenta el reducido parque de vivienda pública en España, prestaciones sociales como la RMI podrían ser el último recurso de las familias para acceder a vivienda asequible en el sector privado. Sin embargo, las medidas regresivas adoptadas en Madrid y Cataluña en los últimos años hacen que esto sea cada vez sea más difícil.

Para que estén justificados, los ajustes de las políticas deben ser provisionales y proporcionados, y deben mitigar las desigualdades impidiendo que los derechos de las personas más desfavorecidas se vean desproporcionadamente afectados.

En periodo de crisis económica, Amnistía Internacional considera que las reformas de 2011 y 2012 constituyen un retroceso injustificado de la cobertura mínima proporcionada por las prestaciones sociales en Cataluña y Madrid, lo cual es incompatible con las normas internacionales de derechos humanos.

---

163 CDESC (2008): Observación general nº 19, *El derecho a la seguridad social*, párrs. 11, 22, 24, 29 y 42.

## 6. CONCLUSIONES

Los desalojos hipotecarios y las medidas regresivas sobre el derecho a la vivienda están entre las manifestaciones más graves del impacto negativo de la austeridad en los derechos humanos.

En el contexto de la crisis económica, España no ha adoptado las medidas necesarias para proteger y realizar el derecho a una vivienda adecuada, y las autoridades públicas han dependido del mercado privado manera desproporcionada para hacer efectivo el acceso a la vivienda.

El proceso actual de ejecución hipotecaria se basa en el concepto de vivienda como un activo financiero y no como un derecho humano. El procedimiento judicial y el Código de Buenas Prácticas no respetan los principios de la igualdad de armas, el derecho a un recurso efectivo y la evaluación independiente de la proporcionalidad y razonabilidad del desalojo de viviendas habituales.

El gobierno no ha cumplido su obligación de vigilar debidamente el impacto de sus políticas en el disfrute del derecho a la vivienda en España. No hay estadísticas fiables sobre la dimensión del problema de los desalojos de viviendas habituales. El gobierno no ha consultado adecuadamente con las personas afectadas y las organizaciones de la sociedad civil, ni ha evaluado las consecuencias de sus políticas, particularmente para las personas más vulnerables de la sociedad. Tampoco ha llevado a cabo evaluaciones del impacto.

Miles de familias carecen de seguridad de tenencia y viven en viviendas inseguras después de ser desalojadas. El derecho internacional de los derechos humanos establece que los gobiernos locales, autonómicos y centrales deben emplear todos los recursos disponibles para hacer efectivo el derecho a la vivienda. Sin embargo, al menos cinco señales de alarma indican que ha habido un retroceso deliberado e injustificado en la protección de este derecho desde el comienzo de la crisis económica.

En primer lugar, las autoridades han efectuado importantes recortes del gasto público en vivienda. En segundo lugar, no han agotado las posibilidades de intervención pública en el mercado privado respecto a las viviendas vacías. En tercer lugar, han reducido el periodo de calificación de vivienda social. En cuarto lugar, en algunos casos, las autoridades públicas han vendido parte de sus viviendas sociales a sociedades de inversión, dando lugar a la reducción de un parque ya limitado. Por último, han adoptado medidas regresivas injustificadas sobre las prestaciones sociales, por lo que las familias que viven en la pobreza o con riesgo de exclusión social tienen más dificultades para acceder a un alojamiento decente en el sector privado.

Estas señales de alarma demuestran que las autoridades públicas en España, Madrid y Cataluña han adoptado, en relación con el derecho a la vivienda, medidas deliberadamente regresivas e injustificadas que contravienen su obligación de utilizar todos los recursos disponibles para alcanzar de manera progresiva la plena satisfacción de ese derecho.

En un momento de crisis económica en que era más necesario que nunca adoptar políticas públicas destinadas a proteger y realizar el derecho a la vivienda, la pasividad y las medidas regresivas han dejado desprotegidas a cientos de miles de personas y, por tanto, han supuesto un quebrantamiento de las obligaciones internacionales de España en materia de derechos humanos.

## 7. RECOMENDACIONES

Amnistía Internacional pide a las autoridades públicas de España que cumplan sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos con relación al derecho a una vivienda adecuada. En concreto, Amnistía Internacional hace las siguientes recomendaciones:

### Al gobierno de España:

#### Mejorar la garantía de protecciones sobre el derecho a la vivienda:

- absteniéndose de llevar a cabo desalojos hipotecarios de viviendas habituales mientras no se implementen todas las garantías de derechos humanos;
- garantizando que el marco jurídico que regula los desalojos hipotecarios incorpora salvaguardias adecuadas de derechos humanos, incluida la realización de una prueba de proporcionalidad;
- presentando un proyecto de ley ante las Cortes Generales que modifique la Ley de Enjuiciamiento Civil para que, en las ejecuciones hipotecarias de viviendas habituales, los jueces puedan evaluar caso por caso la proporcionalidad y razonabilidad del desalojo hipotecario;
- estableciendo un mecanismo preceptivo que supervise la negociación entre bancos y familias antes de iniciarse la ejecución hipotecaria de viviendas habituales, a fin de garantizar que se respeta el principio de la igualdad de armas y que el desalojo es realmente el último recurso una vez que se han estudiado todas las alternativas posibles;
- modificando el artículo 53 de la Constitución para reforzar la garantía de protecciones del derecho a la vivienda;
- ratificando la Carta Social Europea (revisada) de 1996 y su Protocolo adicional de 1995, que prevé un sistema de reclamaciones colectivas;
- aplicando las recomendaciones de los organismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos, en particular del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la relatora especial sobre el derecho a la vivienda, del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa y del Comité Europeo de Derechos Sociales.

#### Proporcionar acceso a la vivienda:

- garantizando la implementación de medidas efectivas para examinar todas las alternativas posibles al desalojo; ninguna persona debe quedarse sin hogar a causa del desalojo;
- regulando las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda presentando ante las Cortes Generales un proyecto de ley sobre derecho a la vivienda basado en las normas internacionales de derechos humanos;
- adoptando todas las medidas a su disposición, para que Sareb esté obligada a utilizar su parque de viviendas vacías con plazos concretos y así garantizar el acceso a la vivienda de tantas personas como sea posible;

- trabajando en coordinación con las comunidades autónomas para destinar más recursos a ampliar el parque de vivienda social.

Garantizar transparencia y acceso a la información:

- solicitando al Instituto Nacional de Estadística que recopile información desglosada (por género, edad, nacionalidad, etc.) sobre las condiciones de vivienda, las ejecuciones hipotecarias y los desalojos hipotecarios;
- evaluando y dando a conocer el probable impacto de las políticas públicas relativas a desalojos hipotecarios sobre la población, especialmente las personas más vulnerables y, en particular, realizando evaluaciones del impacto;
- llevando a cabo consultas genuinas con las personas afectadas y las organizaciones de la sociedad civil sobre las medidas introducidas para mitigar los efectos de los embargos hipotecarios, y garantizando transparencia y el derecho de acceso a la información de la ciudadanía.

**A la Administración de Justicia:**

- Aplicar las normas internacionales de derechos humanos relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, garantizando la eficacia de los derechos reconocidos en la Constitución y prestando especial atención a los principios de igualdad y no discriminación;
- Impartir a los miembros del poder judicial la formación necesaria en materia de derecho internacional de los derechos humanos relativo a los derechos económicos, sociales y culturales.

**A las Comunidades Autónomas:**

- Emplear todos los recursos disponibles para conseguir la realización progresiva del derecho a la vivienda y abstenerse de adoptar medidas deliberadamente regresivas que son contrarias al derecho internacional de los derechos humanos;
- Adoptar legislación sobre el derecho a la vivienda que sea acorde con el derecho internacional de los derechos humanos;
- Realizar evaluaciones del impacto de las políticas de vivienda sobre los derechos humanos, en consulta con las personas afectadas y las organizaciones de la sociedad civil, y garantizando transparencia y acceso a la información;
- Llevar un censo actualizado de viviendas vacías y analizar la disponibilidad de viviendas vacías de propiedad privada como posible recurso para hacer efectivo el derecho a la vivienda;
- Garantizar que el programa de protección social permite que todas las familias disfruten de un nivel de vida adecuado.

**A Cataluña, además:**

- Aplicar la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en toda su amplitud;
- Garantizar que toda venta de vivienda social es compatible con la necesidad de incrementar la disponibilidad de vivienda social en Cataluña;
- Actuar conforme al reconocimiento de los derechos en el área de los servicios sociales del artículo 24 del Estatuto de Autonomía y rectificar las medidas regresivas que afectan a la RMI aprobadas en 2011.

*Con respecto a Ainhoa, Francisco y sus familias:*

- Garantizar la debida protección de su derecho a la vivienda.
- Garantizar su acceso efectivo a una vivienda social si fuera necesario.

**A la Comunidad de Madrid, además:**

- Garantizar que toda venta de vivienda social es compatible con la necesidad de incrementar la disponibilidad de vivienda social en Madrid;
- Rectificar las medidas regresivas que afectan a la RMI aprobadas en 2012.

*Con respecto a Sara, Maritza y sus familias:*

- Garantizar la debida protección de su derecho a la vivienda.
- Garantizar su acceso efectivo a una vivienda social si fuera necesario.

**A los municipios:**

- Emplear todos los recursos disponibles para conseguir la realización progresiva del derecho a la vivienda y abstenerse de adoptar medidas deliberadamente regresivas que son contrarias al derecho internacional de los derechos humanos.
- Realizar evaluaciones del impacto de las políticas de vivienda sobre los derechos humanos, en consulta con las personas afectadas y las organizaciones de la sociedad civil, y garantizando transparencia y acceso a la información.

# ANEXO ARTÍCULO 1 DE LA LEY 1/2013, MODIFICADA POR REAL DECRETO LEY 1/2015, DE 27 DE FEBRERO

Suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables

1. Hasta transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo.

2. Los supuestos de especial vulnerabilidad a los que se refiere el apartado anterior son:

*a) Familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente.*

*b) Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo.*

*c) Unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años.*

*d) 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.*

*e) Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo.*

*f) 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.*

*g) 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 constituya su domicilio habitual.*

*h) El deudor mayor de 60 años.*

3. Para que sea de aplicación lo previsto en el apartado 1 deberán concurrir, además de los supuestos de especial vulnerabilidad previstos en el apartado anterior, las circunstancias económicas siguientes:

*a) Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples anual de catorce pagas. Dicho límite será de cuatro veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples anual de catorce pagas en los supuestos previstos en las letras d) y f) del apartado anterior, y de cinco veces dicho indicador en el caso de que el ejecutado sea persona con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento, o persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento, así como en los casos de enfermedad grave que incapacite acreditadamente, a la persona o a su cuidador, para realizar una actividad laboral.*

*b) Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda.*

*c) Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.*

*d) Que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma.*

4. A los efectos de lo previsto en este artículo se entenderá:

*a) Que se ha producido una alteración significativa de las circunstancias económicas cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5.*

*b) Por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar.*





**AMNISTÍA**  
INTERNACIONAL

