



A LA MESA DEL SENADO

SENADO  
XII LEGISLATURA  
REGISTRO GENERAL  
**ENTRADA 95.104**  
26/02/2018 18:30

El Grupo Parlamentario Unidos Podemos- En Comú Podem- En Marea, de acuerdo con lo establecido en el vigente Reglamento del Senado, solicita la tramitación de la siguiente Moción ante la Comisión de Fomento, **sobre el cumplimiento de España al dictamen del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 20 de junio de 2017 sobre el derecho a la vivienda.**

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Durante las últimas décadas, las políticas públicas en España en materia de vivienda han estado orientadas desde una perspectiva de bien de cambio en lugar de bien de uso. Los principales cambios legislativos han estado orientados a favorecer la liberalización del sector de la construcción y a promover al crédito hipotecario como el único o más rentable medio de acceso a la vivienda.

Esto se refleja principalmente en la promoción de la propiedad privada como forma principal de tenencia, a través de políticas de facilitación del crédito y desgravaciones fiscales, y en el carácter altamente especulativo que han tenido las sucesivas legislaciones del suelo, estando vinculada la construcción de vivienda y a la cultura del 'pelotazo urbanístico'.

El crecimiento económico de los últimos años en España se encuentra relacionado directamente con la "economía del ladrillo" que promueve un crecimiento acelerado de viviendas y proyectos privados en los que no se ha incentivado espacios para la vivienda pública y vivienda social.

España cuenta con uno de los porcentajes de vivienda social más bajos de la Unión Europea un 1,1% sólo superado por Grecia y lejos de otros como Holanda (32%), Austria (23%), Reino Unido (18%) o Francia (17%). Así mismo, nuestro país cuenta un porcentaje ínfimo de vivienda asequible (2.5%), frente a otros países europeos tales como Austria que poseen el 24% de parque público de protección y el Reino Unido o Francia alrededor del 17%, entre otros, según datos de Amnistía Internacional.

El problema del acceso a la vivienda se ha agravado adicionalmente con la crisis hipotecaria y la imposibilidad de miles de familias de poder pagar los créditos inmobiliarios, generando cientos de miles de desalojos forzados, muchos de ellos sin una alternativa habitacional. Actualmente España acumula el 30% de las viviendas vacías de Europa. Según el censo oficial de población y vivienda más reciente, en 2011 había 3,44 millones de casas vacías.



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.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas, la media de habitantes de una vivienda familiar en España es de 2,51 personas. Es decir que, 213.350 personas se encuentran en situación de emergencia habitacional, obligadas por la situación económica a ocupar una vivienda.

Se trata de casi el 17% del parque de viviendas nuevas vacías, que ronda las 500.000, y de algo más de un 8% del millón de pisos no ocupados en total que se supone existen en el país. (Fuente INE). La cifra resulta escandalosa si se compara con el 2% de vivienda social promovida por las Administraciones Públicas.

Más de 87.000 familias -unas 270.000 personas- mantienen una posesión de viviendas en precario en España.<sup>1</sup> La mayoría se trata de familias en situación de vulnerabilidad.

En este contexto, las administraciones públicas en nuestro país han desarrollado el acceso a la vivienda como una cuestión de mercado y no de derecho social, acompañada con unas políticas públicas insuficientes, lo cual contrasta claramente con la propia Constitución Española, que establece en su artículo 47:

*"Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación".*

En las últimas décadas, el crecimiento económico español ha estado estrechamente ligado a la construcción. La política urbanística se ha caracterizado por concebir la construcción de viviendas como fuentes de inversión antes que como bienes de uso vinculados a las necesidades residenciales de las personas.

Entre 1997 y 2007, se edificaron 6,6 millones de viviendas, la misma cantidad que se construyó en Francia, Italia y Alemania juntas en el mismo período, y el estado español, con 25,2 millones de viviendas (según censo del INE), dispone hoy de uno de los ratios más altos de vivienda por habitante de la Unión Europea (UE).

<sup>1</sup> Estudio "La ocupación ilegal: realidad social, urbana y económica...un problema que necesita solución" - Instituto Cerdà). Fuente: <file:///C:/Users/sheim.guerrero/Downloads/Presentaci%C3%B3%20Ocupaci%C3%B3%202017.05.02.pdf>



A pesar del incremento de las viviendas disponibles y de la caída de los salarios, el precio de las viviendas llegó a triplicarse a inicios del siglo XXI. Para favorecer el crecimiento del mercado inmobiliario y financiero como motor económico, la política habitacional de los últimos 60 años ha promovido el acceso a la vivienda principalmente en régimen de propiedad privada.

Así, a través de diversas fórmulas como la desgravación fiscal por la compra y el acceso generalizado al crédito, la propiedad privada se ha posicionado como el principal régimen de tenencia en detrimento de otras formas más accesibles. Paralelamente, la liberalización de la regulación del alquiler, que ofrecía una estabilidad y protección insuficiente a los inquilinos, así como un incremento exponencial de las rentas, ha derivado en un acceso al mercado de alquiler altamente restrictivo.

La normativa sobre arrendamientos urbanos, o lo que es lo mismo, sobre el alquiler de un bien de primera necesidad como es la vivienda, ha sufrido desde el año 2009 una serie de recortes sistemáticos de corte claramente regresivos en materia de protección de los arrendatarios, que no se detuvo hasta el año 2013.

El que se podría venir a llamar como quinquenio negro para los inquilinos de todo el estado, sostenido por los sucesivos Gobiernos del PSOE de José Luís Rodríguez Zapatero y luego del PP de Mariano Rajoy, se inauguró con la ley conocida como del “desahucio exprés” y alcanzó hasta cinco modificaciones, tres del primer ejecutivo y dos del segundo, de las dos normas que fundamentan las relaciones de alquileres: la Ley de arrendamientos urbanos y la de Enjuiciamiento Civil.

El estancamiento de los salarios, el vertiginoso aumento del precio de la vivienda, la ausencia de viviendas de alquiler, unos tipos de interés en máximos históricos, así como una deficiente supervisión por parte del Banco de España, empujaron a decenas de miles de familias a endeudarse. Este endeudamiento de las familias respecto a las rentas disponibles ocupa los primeros puestos del ranking internacional.

Así, el sobreendeudamiento de las clases medias y de los sectores más vulnerables se convirtió en una de las formas principales para acceder una vivienda. Todo ello acompañado de prácticas que hasta el día de hoy han sido calificadas -cuanto menos- de abusivas, incluso por los tribunales.

A mayor abundamiento, la falta clamorosa de políticas públicas orientadas a facilitar el acceso a la vivienda a la ciudadanía española ha favorecido la tendencia al sobreendeudamiento y al sobreesfuerzo económico para disponer de un hogar. España tiene un parque de viviendas públicas de alquiler prácticamente inexistentes: el porcentaje de viviendas de alquiler social no alcanza al 2% del total, cuando la media de la UE está entre el 15% y el 18%.



Las ayudas al pago del alquiler son escasas y vinculadas a la disponibilidad presupuestaria, y las políticas públicas estatales de vivienda han renunciado a la introducción de medidas orientadas a luchar contra la desocupación e infrautilización injustificada de inmuebles, que es de un 14% del total de viviendas. Como consecuencia de todo ello, el Estado español presenta el porcentaje más elevado de viviendas vacías de Europa y de los más reducidos de vivienda social.

El ordenamiento español prevé un procedimiento de ejecución hipotecaria que comporta no sólo la pérdida de la vivienda habitual, sino también la posibilidad de que se embarguen los salarios y otros bienes presentes y futuros, del deudor hipotecario como de sus avalistas, subsistiendo parte de la deuda contraída.

La regulación actual implica que la entidad bancaria pueda adjudicarse la vivienda por tan sólo el 60% del valor de tasación y seguir exigiendo a la familia el monto restante, más los intereses generados y los gastos del procedimiento judicial. Dicha situación es insostenible y profundamente injusta.

Según los datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), desde el 2007, año en que estalló la crisis, hasta el 2016, el número de ejecuciones hipotecarias se ha situado en 721.000 y el número de desahucios se sitúa en más de 515.000.

A la problemática de las ejecuciones y desahucios hipotecarios se añade la del alquiler, castigado por las consecutivas reformas de la Ley de Alquiler Urbano, que han consagrado la inestabilidad en el proyecto vital de las personas cada 3 años y la posibilidad de establecer subidas indiscriminadas de precio durante cada renovación contractual.

La desprotección de los inquilinos se manifiesta también por unas ayudas al pago del alquiler concebidas como subvenciones discrecionales de difícil acceso y condicionadas por la disponibilidad presupuestaria. Por ende, justo durante los años más duros de crisis disminuyeron las partidas y se impidió el acceso a las ayudas por parte de nuevos demandantes. Las dificultades para afrontar el pago del alquiler han generado que, según datos judiciales, un 54% de los 67.359 desahucios que se produjeron en 2016 en España estuvieran relacionados con el impago del alquiler, según datos del CGPJ.

En definitiva, el problema del parque de alquiler privado no es de reducida dimensión sino su configuración como régimen inestable y sometido a procesos especulativos que, de nuevo, ponen de manifiesto la mercantilización del derecho a la vivienda digna y adecuada. Además, a diferencia de los países del entorno europeo con un amplio parque de alquiler privado, no existen medidas orientadas a controlar el precio del alquiler y a impedir rentas abusivas.



A pesar de las recomendaciones vinculantes de organismos internacionales, el Gobierno de España sigue incumpliendo sistemáticamente el derecho a la vivienda digna en nuestro país.

Los últimos Relatores Especiales sobre la vivienda adecuada de las Naciones Unidas denunciaron la situación del acceso a la vivienda en España. Los informes A/HRC/7/16 del 7 de febrero de 2008 de Miloon Kothari y el informe A /67/286 del 10 de agosto de 2012 de Raquel Rolnik establecieron recomendaciones a numerosos países, entre ellos España, para modificar el paradigma de las políticas públicas en materia de vivienda, basadas exclusivamente en su financiación, y adoptar un enfoque centrado en los derechos humanos.

Del mismo modo recalcaron la necesidad urgente de realizar políticas e intervenciones más amplias por parte de las administraciones públicas competentes, como inversiones públicas en infraestructura y servicios básicos.

El derecho a una vivienda adecuada es un derecho humano que viene recogido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que declara:

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.*

La ratificación del PIDESC por parte de España en 1977 establece el carácter vinculante de sus disposiciones, que hacen parte de los principios democráticos de nuestro ordenamiento jurídico, tal y como lo establece el artículo 96 de la Constitución Española:

*“Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”.*

El PIDESC es claro en cuanto a las obligaciones de los Estados en relación con los derechos en él recogidos, tal y como lo establece el artículo 2:

*“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación*



*internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, 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 las Naciones Unidas, que realiza un seguimiento del cumplimiento de los derechos recogidos en el PIDESC por parte de los estados firmantes, desarrolla en su Observación número 7 los aspectos concretos que se deben tener en cuenta para cumplir con el derecho a una vivienda adecuada, entre otros:

- Garantizar la seguridad en la tenencia y protección legal contra el desalojo forzoso.
- La práctica de los desalojos forzosos no solo afecta a los derechos a la vivienda, sino a muchos otros; a la vida, la seguridad, etc; ya que los derechos humanos están interrelacionados y son interdependientes.
- Aunque algunos desalojos puedan estar justificados, por ejemplo por impagos reiterados en el alquiler, dicho desalojo debe cumplir con la valoración de su proporcionalidad y las autoridades deben garantizar que los afectados tengan todos los recursos jurídicos necesarios.
- Los desalojos forzosos no pueden suponer una violación de los DDHH, en particular no deben implicar que las personas se queden sin vivienda, por lo que los estados firmantes deben tomar medidas hasta el máximo de recursos posibles, para garantizar una vivienda.

España firmó en 2009 el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigor el pasado 5 de mayo de 2013. Este Protocolo permite a los ciudadanos de los Estados miembros presentar denuncias ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para la salvaguarda de los derechos reconocidos en el Pacto

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su 61º período de sesiones (29 de mayo a 23 de junio de 2017), emitió un dictamen en contra del Estado español, frente a la denuncia presentada por el ciudadano Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili, tras un desahucio de su vivienda de alquiler en 2013 en Madrid. El dictamen concluye:

*“Conforme a toda la información proporcionada y en las particulares circunstancias de este caso, el Comité considera que, en ausencia de argumentos razonables del Estado parte con relación a todas las medidas tomadas hasta el*



*máximo de sus recursos disponibles, el desalojo de los autores, sin que les fuera garantizada una vivienda alternativa por las autoridades del Estado parte en su conjunto, incluidas las autoridades regionales de Madrid, constituyó una violación de su derecho a la vivienda adecuada”.*

De conformidad con los principios de Derecho Internacional de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el Comité DESC recordó que España tiene la obligación de prevenir vulneraciones de derechos similares en el futuro. Así mismo, nuestro país tiene la obligación de dar cumplimiento a las siguientes recomendaciones emitidas por el Comité DESC:

- Adoptar medidas legislativas y/o administrativas pertinentes para garantizar que en los procesos judiciales de desalojos de inquilinos, los demandados puedan oponerse o presentar un recurso con el fin de que el juez considere las consecuencias del desalojo y la compatibilidad de esta medida con el Pacto;
- Adoptar las medidas necesarias para superar los problemas de falta de coordinación entre las decisiones judiciales y las acciones de los servicios sociales que pueden conducir a que una persona desalojada pueda quedar sin vivienda adecuada.
- Adoptar medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alternativa, sólo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas y de que el Estado parte haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños/as y/o otras personas en situación de vulnerabilidad;
- Formular e implementar, en coordinación con las comunidades autónomas y hasta el máximo de los recursos disponibles, un plan comprensivo e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la Observación general N.º 4. Este plan deberá incluir los recursos, las medidas, los plazos y los criterios de evaluación, que permitirán en forma razonable y verificable garantizar el derecho a la vivienda de esas personas.

El pasado 20 de diciembre de 2017 venció el plazo para que el Gobierno de España presentara alegaciones al dictamen.

Por todo ello, se presenta la siguiente



## MOCIÓN

La Comisión de Fomento del Senado insta al Gobierno a:

1. Cumplir con sus obligaciones internacionales para garantizar el derecho a una vivienda adecuada, llevando a cabo el desarrollo legislativo y aumentando las partidas presupuestarias necesarios para hacer efectivas las recomendaciones vinculantes de la Comunicación Nº 5/2015, que incluye el dictamen aprobado por el Comité DESC en su 61º período de sesiones (29 de mayo a 23 de junio de 2017).
2. Adoptar medidas legislativas y/o administrativas pertinentes para garantizar que en los procesos judiciales de desalojos de inquilinos, los demandados puedan oponerse o presentar un recurso con el fin de que el juez pueda evaluar las situaciones de vulnerabilidad y acceso a la vivienda de las familias demandadas.

En especial se insta al Gobierno a modificar la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos a fin de garantizar los derechos a la tutela judicial efectiva y prohibición de desalojo sin alternativa habitacional.

3. Establecer protocolos de coordinación entre la entre el Consejo General del Poder Judicial y las de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos de toda España, con el fin de definir acciones de operación conjunta entre jueces y unidades de servicios sociales competentes para que, en casos de desalojos, se otorguen a las familias y personas en situación de vulnerabilidad una alternativa de vivienda adecuada.

Estos protocolos deberán incluir medidas que garanticen que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alternativa, sólo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas y de que las Comunidades Autónomas y/o los Ayuntamientos hayan realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños/as y/o otras personas en situación de vulnerabilidad.

4. Establecer un PLAN ESTATAL DE FOMENTO DEL ALQUILER DE VIVIENDAS, LA REHABILITACIÓN EDIFICATORIA, Y LA REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS que garantice el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la Observación general N.º 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Este plan deberá incluir los recursos, las





medidas, los plazos y los criterios de evaluación, que permitirán en forma razonable y verificable garantizar el derecho a la vivienda de esas personas, en coordinación con las comunidades autónomas y hasta el máximo de los recursos disponibles. El Gobierno impulsará programas permanentes de ayuda al alquiler, con el objetivo de evitar el lanzamiento, para las personas que se encuentren en situación de exclusión residencial.

5. Cumplir con las disposiciones contenidas en la Observación General nº7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y la Convención sobre los Derechos del Niño, con el fin de prohibir y paralizar inmediatamente todos los desahucios a personas y familias en su primera y única vivienda y sin alternativa habitacional.
6. Adoptar los mecanismos administrativos para luchar en contra del acaparamiento de viviendas en manos de grandes sociedades o entidades tenedoras de vivienda. Así mismo se insta a adoptar medidas legislativas para obligar a los grandes tenedores de vivienda a ceder sus viviendas vacías a las administraciones públicas competentes, para hacer frente a la situación de emergencia social de las personas o familias en riesgo de exclusión. Adicionalmente se insta al Gobierno a establecer mecanismos de control que obliguen a los grandes tenedores de vivienda de España a garantizar el alquiler social en favor de familias en situación de vulnerabilidad que no comprometan los ingresos ponderados de la unidad familiar.
7. Incrementar el parque público de viviendas en alquiler con el objetivo de alcanzar los niveles medios de viviendas públicas disponibles en el resto de países de la Unión Europea que registran porcentajes de vivienda social de entre el 17 y el 32%.

Palacio del Senado, 26 de febrero de 2018

D. Ramón Espinar  
Portavoz

Pilar Garrido  
Senadora